

FEDERALIZACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO

María del Carmen Pardo
(coordinadora)



EL COLEGIO DE MÉXICO

FEDERALIZACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO


CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Federalización e innovación educativa en México

María del Carmen Pardo
coordinadora



EL COLEGIO DE MÉXICO

370.972
F292

Federalización e innovación educativa en México / María del Carmen Pardo, coordinadora. -- México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1999.
578 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0945-1

1. Educación-México. 2. Educación y estado-México. 3. México-Política educativa. 4. Descentralización en el gobierno-México. 5. Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (México). I. Pardo, María del Carmen, coord.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



Portada: Fotografía de Verónica Bravo
Diseño de María Luisa Martínez Passarge

Primera edición, 1999

ISBN 968-12-0945-1

Impreso en México

Esta publicación lo mismo que el proceso
de investigación en que se sustenta
fue posible gracias al patrocinio de la Fundación Ford
y a la generosa acogida que El Colegio de México
dio a este proyecto

ÍNDICE

ESTUDIO PRELIMINAR

María del Carmen Pardo

El trabajo que aquí se presenta intenta conocer en qué medida el llamado proceso de federalización educativa desplegado a partir de la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB, mayo de 1992) ha permitido generar algún tipo de innovación en los ámbitos locales que pueda repercutir positivamente en los servicios educativos, cuya operación a partir de ese año fue transferida por el gobierno federal a los gobiernos estatales.

La pregunta central de la investigación —enfatizada también por la Fundación Ford, que generosamente apoyó este trabajo— establece la necesidad de valorar hasta qué punto la descentralización ha favorecido el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas enfocadas a resolver problemas relacionados con la calidad y equidad de los servicios educativos, y de identificar las resistencias que enfrenta la pretensión de modificar prácticas no sólo administrativas, sino de participación y gestión curricular.[1] No puede afirmarse de manera categórica que la descentralización genere prácticas novedosas que siempre y en todas las circunstancias se traduzcan en acciones positivas. Sin embargo, sí resultaba evidente que la excesiva centralización había provocado que el sistema funcionara de manera por demás ineficaz y que su descentralización ofrecía la posibilidad de crear o recuperar espacios en los que se podía generar algún tipo de innovación de carácter local.

De ahí que el eje de la investigación haya estado situado en la observación de las innovaciones en los ámbitos estatales como una de las consecuencias que se podrían desprender de la decisión central de descentralizar la educación básica; en materia educativa las innovaciones han permitido generar inercias que han contribuido en el mediano y largo plazos a mejorar la calidad de los servicios educativos.

[1] Véase, en este mismo libro, María Cecilia Fierro y Guillermo Tapia, "Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato".

Dado que la decisión de descentralizar los servicios educativos del nivel básico fue el resultado de un acuerdo político entre el gobierno federal, los estatales y el sindicato de maestros, lo que se puede identificar como un ejemplo de descentralización "moldeado por la política",[2] resultaba necesario analizar el papel del órgano central (Secretaría de Educación Pública) a efecto de conocer cuáles serían sus facultades normativas y reguladoras en el proceso de federalización. De igual manera, en el apartado dedicado a los estudios generales, se incluye una revisión del debate histórico que ha prevalecido sobre la centralización o descentralización del sistema educativo, así como un análisis de la relación de dos de los actores protagónicos, por lo menos hasta antes de la firma del Acuerdo: la SEP y el sindicato de maestros, el SNTE. La innovación educativa se había generado casi de manera exclusiva en las oficinas de la Secretaría de Educación Pública, debido, entre otras razones, al manejo de capacidades técnicas. El papel del sindicato había sido el de generar resistencias frente a los cambios e innovaciones, puesto que tradicionalmente las percibió como una amenaza para conquistas y privilegios alcanzados.

Se seleccionaron cinco estados cuyas características en términos de desarrollo económico y social pudieran servir como una muestra de lo que acontecía en el país, y en los que se pudiera observar el peso de cada uno de los actores en la innovación educativa. Para ello, se analizó la organización del sistema educativo que se había hecho a través de dos modalidades que han respondido a lógicas diferentes: el sistema de educación federal y el sistema de educación estatal. Al observar de manera detallada el funcionamiento del sistema educativo, se intentó establecer algún tipo de relación entre la decisión de federalizar los servicios y la generación de innovaciones.

Al hacer un alto en el camino para observar la forma en que está operando la decisión de descentralizar los servicios educativos, se reconoce una dificultad inicial: justamente que su organización obedece a dos sistemas que han respondido tradicionalmente a las dos lógicas señaladas. La convivencia de ambos ha planteado situaciones diferenciadas que sirven como insumo para el análisis del trabajo. De los cinco estados seleccionados, Guanajuato, Nuevo León, y Chihuahua contaban con sistemas estatales de educación que tenían arraigo, tradición y formas de gestión distintas a las del sistema federal, aunque la participación estatal presentaba porcentajes muy diferentes, que iban desde 12% en Guanajuato hasta cerca de 50% en el caso de Nuevo León. Aguascalientes y Oaxaca carecían de tradición estatal

[2] Fernando Rojas Hurtado, "Movilización, agrupación, innovación, expansión. Una mirada desde América Latina", ponencia presentada en el III Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 14-17 de octubre de 1998.

en la prestación de este servicio. Puesto que el acuerdo político es promovido por el gobierno federal perteneciente al PRI, el color político de los partidos en el poder se convierte en una variable a considerar. Uno de los cinco estados, Guanajuato, estaba gobernado de manera interina por un partido de oposición (PAN), en el momento de la firma del ANMEB, y hoy día ese estado y dos más tienen un gobierno panista (Chihuahua y Nuevo León). Los cuatro restantes estaban gobernados en el momento de la firma por el PRI. A tres de ellos arribó un nuevo gobierno poco tiempo después de la firma, el cual de hecho tomó en sus manos la operación y responsabilidad del proceso. En Aguascalientes el reemplazo ocurrió en noviembre, en Oaxaca fue en diciembre, y en Chihuahua, donde se presentó adicionalmente el fenómeno de la alternancia política, el nuevo gobernador tomó posesión en octubre de 1992.[3]

El análisis en los estados abarca periodos distintos en función del momento en el que se inician los procesos innovadores. Hay estados en los que queda claro que la idea de innovar no necesariamente fue resultado de la firma del Acuerdo; incluso existe evidencia registrada en estos trabajos en el sentido de que el interés por innovar, anterior al Acuerdo, sirvió como punto de partida para procesos similares después del ANMEB.

El trabajo es una investigación realizada por un equipo, integrado tanto por funcionarios del sistema educativo como por académicos, que inició sus trabajos en julio de 1996.[4]

Conforme los estudios de caso fueron llegando a sus etapas finales, se presentaron en foros locales, en los que se pusieron a la consideración de especialistas en el tema educativo. Lo mismo sucedió con el trabajo completo que se presentó en agosto de 1997 en una reunión de trabajo en El Colegio de México.

Marco de referencia analítico y definición de conceptos

Inicialmente se pensó en diseñar un marco de referencia a partir del cual pudieran explicarse los cinco "casos". Sin embargo, en la medida en que la realidad estatal se fue imponiendo sobre los criterios de investigación propuestos y mostró facetas diferentes, se fue abandonando esta idea y se fueron "construyendo" nuevos conceptos que de manera más o menos general resultaran útiles para entender y explicar las vivencias estatales sin perder de vista el objetivo de la investigación, esto es, poner en evidencia la trans-

[3] El panorama electoral ha vuelto a cambiar: el PRI recuperó la gubernatura en el estado de Chihuahua y el PAN ganó las elecciones en Aguascalientes.

[4] Véase la lista de colaboradores al final del Estudio preliminar.

formación que ha venido ocurriendo en los niveles locales de gobierno, al tener que hacer valer sus espacios autónomos de gobiernos frente a la presión derivada de la demanda social por una gestión más eficaz y honesta y por mejores servicios públicos. Lo anterior implicaba que los estados pudieran generar innovaciones que, en distintos plazos, sirvieran para mejorar los servicios educativos. Este andamiaje conceptual también resultaba útil para establecer algún tipo de comparación entre los estados, sin que esto significara sacrificar las particularidades locales.

Se abandonó, entonces, la pretensión de establecer una metodología común que permitiera comparar, por ejemplo, índices educativos. La dificultad para ello estriba en que los sistemas educativos existentes son esencialmente distintos, unos sólo federales, otros federales y estatales; todos con niveles de desarrollo socioeconómico diferentes. Otro problema es que la información es muy heterogénea y en el mejor de los casos refleja básicamente cobertura de servicios.

Como resultado de las reuniones de trabajo, donde se fue acotando el alcance de la investigación, se decidió que el estudio de cada estado incluyera referencias a: contexto político, antecedentes del proceso de descentralización en los espacios locales, la situación de la educación básica en el sector, la configuración de actores relevantes, los procesos de innovación desatados por la descentralización de los servicios y alguna referencia a los dilemas que enfrentarán en el futuro los gobiernos estatales en la operación de esos servicios.

Sin embargo, queda claro que esas referencias permiten sistematizar información dispersa, pero no necesariamente construir un esquema comparativo. Por ello, se opta por la "construcción" de casos con la inclusión de apartados que aparezcan en los cinco estudios, pero dejando libertad para que cada investigador aborde el análisis dando énfasis a aspectos particulares resultado de la dinámica propia de cada estado. El análisis se hace observando el mismo fenómeno, pero desde ópticas distintas, reflejo tanto de las distintas disciplinas como de los "lugares sociales" que ocupan cada uno de los investigadores.

La descentralización en materia de educación ha sido abordada no sólo en México sino también en otros países tanto por teóricos como por políticos, y considerada como un proceso que atiende a propósitos múltiples: uno de carácter macro, que hace referencia a los mecanismos que hay que poner en marcha para hacer frente a la crisis institucional, particularmente en el momento de poner en marcha reformas modernizadoras que han tenido que ver en una buena medida con la contracción de los aparatos estatales. Otros referidos a aspectos particulares en materia de educación, como son descargar al órgano central de tareas, puesto que la sobrecarga le impedía fun-

gir como un mecanismo eficaz en la prestación del servicio; responder a la exigencia de pasar de la cobertura de servicios al mejoramiento de su calidad; y, finalmente, resolver la crisis financiera de los sistemas educativos. Bajo cualquiera de los enfoques que se privilegie, la descentralización educativa está asociada a la idea de que es una herramienta que permite hacer frente de una manera distinta a la acción educativa pública[5] y que esto ofrece, entonces, mayores y mejores posibilidades para la innovación.

Las múltiples exigencias aludidas están vinculadas a los problemas que presentaban los sectores educativos hasta el momento en el que se decidió su descentralización. Hay que decir, sin embargo, que no se elaboraron diagnósticos en los estados para determinar las condiciones en que se recibía el sistema educativo federal, ni se imaginó una estrategia que, en el mediano plazo, permitiera hacer compatibles dos sistemas educativos con lógicas administrativas distintas.

Las necesidades que la realidad hacía patentes tenían que ver con lo que algunos teóricos identifican como el "regreso del actor fundamental", el niño en la escuela, y la consecuente apertura para la interacción de otros actores normalmente ausentes, como los padres de familia; todo ello situado en medio de un ambiente de reclamo legítimo de autonomía y de la necesidad de construir políticas de carácter local. Sobre estos aspectos habría que identificar puntualmente el contenido del reclamo de autonomía. En educación el tema se vuelve complejo al requerirse una educación uniforme con mínimos contenidos comunes capaces de crear un sentimiento de "pertenencia" nacional. La diversidad que aparece con la autonomía estatal podría convertirse en una amenaza para el papel homogeneizador de la educación del Estado. Respecto a la necesaria construcción de políticas en el ámbito local, es importante destacar la cantidad de recursos que se requieren para sostener el sistema educativo básico; la Federación sigue aportando casi 100% de los recursos presupuestales para la educación. Sin embargo, los estados —incluyendo la aportación federal— destinan a la educación, en promedio, más de 50% de su gasto total.[6]

Otras razones esgrimidas desde una perspectiva más general, pero también más distante, son aquellas que explican la descentralización como un remedio para corregir disfunciones o como un recurso que debe acompañar a las políticas de ajuste en su afán eficientista. De hecho, una buena parte de

[5] Una discusión más amplia puede consultarse en Carlos N. Malpica Faustor, *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*, París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, 1994, pp. 7-10.

[6] Claudia Santizo Rodall, "Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector educativo. Las experiencias de Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí", *Documento de Trabajo núm. 56*, CIDE, s.f, pp. 50-51.

los países en la región latinoamericana han emprendido procesos de desconcentración o descentralización de la administración de los sistemas educativos, en el marco del amplio esquema de descentralización de las políticas públicas[7] e incluso dentro del proceso integral de la llamada "reforma del Estado".[8] De igual forma, estos procesos se inscriben como parte de las recomendaciones de organismos internacionales como la OEA (1987), Naciones Unidas (1982), Banco Mundial (1983), y UNESCO / CEPAL (1982), los que han enfatizado el nuevo papel que debe jugar la educación en el desarrollo económico de países con mayores atrasos, que enfrentan el doble reto de salirle al paso a los esquemas de globalización y de contribuir a formar ciudadanos para el ejercicio democrático.[9] También la descentralización ha sido justificada como parte de la estrategia de los organismos financieros internacionales para condicionar préstamos, sobre todo a los países subdesarrollados.

Tanto por lo que a la teoría se refiere como por las razones que se han esgrimido para tomar decisiones descentralizadoras, en particular en el sector educativo, la investigación contribuyó a aclarar que tanto los analistas como los actores que participan directamente en su operación y repercusión, colocan a estos procesos en situaciones extremas: se les llena de sentido generando alrededor de ellos un cúmulo de expectativas en términos de contribuciones transformadoras (democratizadoras), o se les deja sin contenido al atribuírseles sólo un carácter de decisión "técnica". De ahí que resultara difícil establecer elementos de comparación bien acotados. En algunos estados la federalización coincide con procesos políticos que implican mayor apertura y participación; en otros, se encuentran fuertes resistencias para cambiar lo establecido.[10] El esfuerzo en la construcción de la experiencia de los cinco estados aludidos buscó la relación entre una decisión de política gubernamental con carácter general y su repercusión positiva en el ámbito local al generar innovaciones. Esta relación no muestra procesos transformadores de largo aliento, pero tampoco significa una operación más o menos eficiente en un contexto donde sólo eso acontece.

Con el propósito de distinguir las múltiples acciones derivadas de la decisión de descentralizar los servicios educativos, que a su vez nos facilitara una explicación de la experiencia en los cinco estados, destacamos a la ges-

[7] Ricardo Hevia, *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte,* Santiago de Chile, UNESCO / REDUC, 1991, pp. 13-20.

[8] FLACSO, *Informe Final,* "Transformaciones en los procesos de gestión educacional en el marco de la descentralización. Estudio de cuatro países: Argentina, Brasil, Chile y Colombia", septiembre de 1995, p. 11.

[9] Véase C. Fierro y C. Tapia, art. cit.

[10] R. Hevia, *op. cit.,* pp. 17-19.

tión como un elemento que nos permitía, por una parte, articular un fenómeno de grandes dimensiones como es la definición de la política educativa y la participación en ella de los distintos estratos de gobierno; por la otra, acercarnos a una caracterización en sentido amplio: mayor calidad, eficiencia, eficacia y equidad en la dimensión local que se observa a través del análisis de las principales tareas de política educativa en los estados y las innovaciones (administrativas y pedagógicas) que se han ido generando a partir de esta nueva responsabilidad.

La gestión es una manera de administrar en el sentido de *ministrare*, suministrar lo necesario. La gestión alude a la estrategia de organización y funcionamiento de los gobiernos estatales para la prestación del servicio de educación básica, con lo que materializa la tarea de gobierno que implica dar dirección en términos de metas propuestas.

Sin embargo, es claro que la descentralización resulta un proceso más complejo que una nueva forma de gestión, puesto que promueve nuevas formas de relación entre el órgano central y los estados; entre el gobierno y la comunidad, entre las instituciones y los diversos actores.[11] De ahí que el trabajo intente analizar en qué medida el proceso descentralizador provocó innovaciones en los sistemas educativos locales, al dinamizar estructuras, relaciones y capacidad de decisión.

La innovación la entendemos, entonces,

> como una expresión privilegiada de la capacidad de gestión local; expresión que va a traducirse en competencias tanto para la administración del sistema, como para la conducción académico-curricular y la relación política. En suma, como la oportunidad de responder mejor a las necesidades, requerimientos y problemas de los sistemas educativos en los estados analizados.[12]

La innovación en la función educativa toma al menos dos vías: la de la gestión educativa, que implica una mejor articulación de los procesos y una mejor organización de las estructuras, todo ello, a efecto de que los roles que juegan los diferentes actores involucrados tengan una definición más precisa;[13] y la de la gestión escolar. En los estados analizados, las innovaciones se desarrollan en los dos ámbitos, en unos casos de manera paralela, en otros enfatizando alguno de los dos aspectos. Sin embargo, el denominador común que cruza los esfuerzos innovadores estudiados es la capacidad de convocar voluntades que de manera consciente y crítica deciden intro-

[11] *Ibid.*, pp. 27, 31.

[12] C. Fierro y G. Tapia, art. cit.

[13] Véase Juan Manuel Escudero, "La innovación y la organización escolar", citado por C. Fierro y G. Tapia, art. cit.

ducir cambios (las iniciativas provienen en su mayor parte de los gobiernos tanto central como estatales, pero también de los profesores en servicio), con el propósito explícito de darles, antes que nada, un carácter institucional y con ello contribuir a mejorar el sistema.

Observamos las innovaciones con una visión pluridimensional. En la esfera administrativa podíamos distinguir aspectos organizativos, normativos y financieros de los proyectos de reforma, lo que incluye cuestiones como el diseño, las etapas de su implantación, los ajustes, los procedimientos que los acompañaron y los soportes legales y materiales. La fundamentación política fue útil para identificar la orientación ideológica o valorativa de las propuestas de cambio, para conocer el grado de legitimidad con el que contaban, indagar sobre los actores y las posiciones desde donde se concibieron dichos proyectos, el contexto en el que operarían y el apoyo político que recibirían. El análisis político nos permitía también destacar los procesos de negociación y los conflictos derivados de los distintos intereses que perseguían los diversos grupos de poder e identificar el grado de aceptación y las resistencias que se fueron generando a lo largo de los procesos de cambio. Finalmente, el componente sociopedagógico centra la atención en cuestiones de diseño y operación (por ejemplo, en los programas de formación y capacitación) y en la consideración de las estrategias, los tiempos y los apoyos.

Esas dimensiones nos permitieron distinguir los elementos fundamentales para el análisis, el cual necesariamente se cruzó con una perspectiva cronológica, puesto que el estudio trata de documentar y recuperar los acontecimientos educativos más destacados en cada estado en un periodo determinado. Por ello, nos apoyamos en los análisis sistémicos que comparten la visión de la innovación como ciclo integrado por cuatro grandes momentos: incubación, diseño, implantación, y aceptación o rechazo del cambio propuesto.

De igual manera readecuamos la propuesta de Enrique Cabrero,[14] para lograr entender que una innovación en el sistema educativo presenta de manera simultánea diferentes componentes. Primero, uno de carácter funcional que se refiere a la realización de nuevas tareas o nuevas maneras de hacerlas; novedosas maneras de combinar los recursos y sistemas de gestión. Segundo, otro de carácter estructural que se explica a partir de nuevas formas de organización, de estructura y de marcos normativos y de regulación. Tercero, uno relativo al comportamiento, que identifica la génesis y establecimiento de nuevas actitudes y valores para enfrentar situaciones de conflicto y procurar su solución, así como negociaciones entre grupos, acciones

[14] Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México. Análisis y experiencias innovadoras en gobiernos locales,* México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 23-50.

cooperativas e incluso de modificación de la estructura de poder. Por último, uno referido a nuevas formas de relación entre las distintas instancias de gobierno —federal, estatal, municipal— y entre éstas y la sociedad.

Esto significa que, si bien una innovación puede tener un componente predominantemente funcional, no se excluye que tenga características estructurales, de comportamiento o de relación. Incluso podríamos afirmar que las innovaciones en el sistema educativo de alguna manera contienen algún rasgo de los cuatro componentes.[15]

El énfasis en la innovación intenta recuperar en el análisis aquellos aspectos positivos resultado de un proceso de dimensiones más amplias, como puede ser la descentralización. La educación básica en México pasa a ser parte de la responsabilidad de los gobiernos estatales debido a una secuela interminable de problemas, algunos de ellos profusamente estudiados. El propósito de esta investigación es el de destacar lo que puede servir para que el sistema de educación básica no sólo responda a la demanda en términos de cobertura, sino que logre ser cualitativamente mejor. Las innovaciones generadas en los ámbitos locales claramente apuntan hacia ese propósito.

El proceso descentralizador

En México, la descentralización es un proceso reciente en la práctica de la administración pública. A partir de los años setenta aparece como un tema que paulatinamente va tomando importancia hasta los años ochenta, cuando puede decirse que se convierte en uno de interés nacional. En la base de la propuesta está, por un lado, la saturación que sufre la administración federal como resultado de una excesiva centralización, y, por el otro, la necesidad de las administraciones locales de actuar con la autonomía que consigna el régimen formal que las regula. El agotamiento del esquema de gestión centralizada se hizo evidente cuando el modelo de desarrollo adoptado llevó al país a una situación de crisis, que se vio agudizada justamente a partir también de esa década. La descentralización se presentaba como una opción que permitía reconocer los problemas de administración y gestión públicas derivados de esa excesiva centralización a la vez que ofrecía vías de innovación.

Romper las inercias, sin embargo, generó reacciones opuestas, ya que era necesario modificar prácticas no sólo administrativas sino aquellas derivadas, por ejemplo, de la presencia hasta hace muy pocos años de un partido hegemónico en el ámbito local, de métodos y procedimientos administra-

[15] Véase, en este mismo libro, el trabajo de Margarita María Zorrilla, "Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998. De un modelo armado a uno para armar".

tivos de gestión diseñados sólo en el centro para operarlos en las esferas locales, además de los problemas derivados del control social ejercido por fuertes cacicazgos.

Un problema adicional que se presentó cuando se decidió tomar las primeras acciones descentralizadoras, fue la debilidad que acusaban las administraciones locales. Reclamaban de manera legítima mayor autonomía, pero dependían de las burocracias centrales para cumplir con sus compromisos de gobierno.

De ahí que los pasos en esa dirección se fueron dando, en la mayor parte de los casos, de manera gradual, pero también muy desigual. Entre las decisiones que tomó el gobierno central para corregir la saturación que presentaba la administración federal en su conjunto, se incluyó la de descentralizar los servicios educativos.[16] El sector coordinado por la Secretaría de Educación Pública presentaba un importante grado de anquilosamiento debido a las dimensiones que había adquirido (el "elefante reumático" como la calificó Jesús Reyes Heroles).

En los cuadros que se incluyen a continuación se observa que, en 1990, asistía a algún centro educativo 85.8% de la población de 6 a 14 años, que el porcentaje de asistencia a los 6 años es de 79.5% y se incrementa hasta 93.1% cuando se alcanza la edad de 9 años. También hay un incremento significativo del porcentaje de población de 15 años o más que concluye la primaria en 1970, respecto del que la concluye en 1990. Se pasa de 16.8 a 19.3 por ciento.

CUADRO 1
Asistencia a centros educativos (porcentajes)

Edad	*Ambos sexos*	*Hombres*	*Mujeres*
6 a 14	85.8	86.5	85.1
6	79.5	79.1	79.8
7	88.8	88.7	89.0
8	91.5	91.5	91.5
9	93.1	93.1	93.1
10	92.1	92.2	92.1
11	91.8	92.1	91.6
12	86.6	87.8	85.2
13	79.4	81.9	76.9
14	69.5	72.0	67.1

FUENTE: Germán Álvarez Mendiola (coord.), *Sistemas Educativos Nacionales-México,* Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, cap. 1, p. 19, citando al INEGI.

[16] Hasta 1992, más de 70% de la educación básica era impartida en escuelas públicas federales y alrededor de 70% del presupuesto total dedicado a la educación provenía de fuentes

Por otro lado, se observa que se presentaron incrementos importantes en el número de profesores y en el de escuelas. En 1950 se contaba con 90 896 profesores en el nivel básico y 25 413 escuelas. Para 1990 había 1 113 495 profesores y 159 968 escuelas.

CUADRO 2
Nivel de instrucción (porcentajes)

Nivel de instrucción	*1970*	*1990*
Sin instrucción	31.6	13.4
Primaria incompleta	38.9	22.8
Primaria completa	16.8	19.3
Instrucción postprimaria	12.7	42.5
No especificado	0	2

FUENTE: Germán Álvarez Mendiola (coord.), *Sistemas Educativos Nacionales-México*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, cap. 1, p. 20, citando al INEGI.

CUADRO 3
Alumnos, profesores y escuelas por decenio

	Matrícula Total	*Profesores*	*Escuelas*
1950	3 249 200	90 896	25 413
1960	5 994 079	145 377	36 018
1970	11 177 294	316 734	54 954
1980	20 683 158	723 793	104 144
1990	24 504 543	1 113 495	159 968

FUENTE: Germán Álvarez Mendiola (coord.), *Sistemas Educativos Nacionales-México*, Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, cap. 2, p. 20, con datos obtenidos del INEGI, la SEP e informes de gobierno de Salinas de Gortari.

La decisión de descentralizar la educación básica se sustenta en los esfuerzos hechos en el pasado por lograr un mejor equilibrio entre el gobierno

---

federales. En 1992, la participación de los gobiernos estatales no superaba 51% en ningún caso. Sólo en cuatro estados, Nuevo León, Jalisco, Baja California y México, la participación estatal en educación era superior a 40%, y en once entidades los servicios educacionales eran básicamente federales pues la participación estatal no excedía de 5%. María Eugenia Reyes, "El caso de México", en C. N. Malpica Faustor, *op. cit.*, p. 189.

federal y los estatales, esfuerzo que califica mejor como desconcentración administrativa. En los años sesenta la atención se centró en realizar acciones de planeación nacional, con lo que la descentralización entró en un periodo de receso. La descentralización de la educación quedó también, entonces, como tarea pendiente, a pesar de que se pensaba que mediante un proceso de esta naturaleza se garantizaría la representación de un mayor número de sectores y grupos, y sería útil para resolver los graves problemas que ya desde entonces presentaba dicho sector.

La SEP creó nueve unidades regionales de servicios descentralizados que cubrirían cuatro grandes regiones, y en cada estado se estableció una unidad dependiente de la regional que le correspondía; dependían del secretario y la coordinación operativa de la Oficialía Mayor de la SEP.[17] Esta decisión se sustentó en un acuerdo presidencial (5 de abril de 1973) en el que se dispuso que las secretarías procedieran a instrumentar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.[18]

La siguiente etapa abarcó un periodo que va de 1978 hasta 1982; se enfatizaron los criterios de eficiencia, tanto respecto de la cobertura del servicio, como de la llamada eficiencia terminal. La administración centralizada, combinada con un incremento en la matrícula de las escuelas públicas, generó una insuficiente capacidad institucional que debía verse superada con el diseño de políticas educativas y de gestión administrativa que sirvieran para enfrentar los problemas que aquejaban al sector educativo. "La nómina para pagar a 600 000 profesores se elaboraba de manera centralizada, los cheques se distribuían en la ciudad de México. Un profesor de nuevo ingreso tenía que esperar un año para recibir su primer pago".[19] Éstos fueron los argumentos que tuvieron mayor peso y presionaron hacia la descentralización. La eficiencia, entonces, se convirtió en el criterio rector, quedando fuera de esas primeras etapas, aunque de manera implícita, el de la calidad.

[17] Las funciones asignadas a estas unidades se referían a: coordinación de los servicios federales, estatales y autónomos de educación; el control presupuestal de inversiones, de gasto corriente, de adquisiciones de equipo y mobiliario; la agilización de trámites y la toma de decisiones. Para 1978, la acción de estas unidades había prácticamente desaparecido. Citado por Isaías G. Álvarez, "Antecedentes de la descentralización educativa", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, pp. 161-185.

[18] A finales de 1976, estas unidades procesaban los trámites relacionados con el personal, incluyendo los relativos a los servicios de seguridad social y la documentación escalafonaria; asimismo, éstas eran las oficinas encargadas de concentrar información estadística y aquella referida a la certificación de estudios. Citado por M. E. Reyes, art. cit., p. 190.

[19] Juan Prawda, *Educational Descentralization in Latin America: Lessons Learned*, The World Bank, Human Resources Division, Technical Department of Latin America and the Caribbean Region, marzo de 1992, p. 63.

En 1981 un importante diagnóstico sobre la situación educativa nacional indicaba lo siguiente:

> Noventa años después de la formulación del principio legal de la obligatoriedad de la educación primaria (1982), y cincuenta y cinco años después de la creación de la Secretaría de Educación Pública, el país logró alcanzar una capacidad de atención a la demanda cercana a 100% y cuenta con el número suficiente de escuelas, aulas y maestros para atender a toda la población que demanda este nivel educativo. Sin embargo, aunque existe tal capacidad de atención, el funcionamiento del sistema educativo y las condiciones económicas y sociales imperantes en el país dificultan la atención efectiva del total de la demanda, registrándose una baja eficiencia interna y la existencia de un flujo de desertores que, aun cuando en los últimos años se ha reducido, tiende a reconstituirse. Los problemas de eficiencia interna y del sentido y calidad de la enseñanza en el nivel, parecen constituir los principales problemas que deberá enfrentar en el futuro la educación primaria mexicana.[20]

Se sostuvo que la descentralización favorecería una mejor organización de los servicios que redundaría en la posibilidad de diseñar un mejor esquema para su financiamiento. Para llevar a cabo las tareas en el ámbito local, se establecieron 31 delegaciones de la SEP, encargadas en cada uno de los estados de administrar los sistemas de preescolar, primaria y secundaria, además de algunos cursos para la capacitación del magisterio. Este proceso, que en realidad fue más una desconcentración de atribuciones básicamente administrativas, significó un avance importante hacia la descentralización. Hubo fuerte oposición de parte del sindicato de maestros (SNTE) e incluso de algunos sectores de la burocracia de la Secretaría de Educación Pública,[21] lo que sin duda impidió avanzar más.[22] "Tal vez la mayor limitación del proceso de desconcentración consistió en que casi no se dieron pasos de acercamiento entre las delegaciones de la SEP y los sistemas estatales de educación".[23]

Posteriormente, las delegaciones cambiaron de nombre durante el sexenio de Miguel de la Madrid y se transformaron en Unidades de Servicios Educativos Descentralizados (Usedes). Unos años después, mediante un acuerdo interno de la SEP (núm. 152 del *Diario Oficial de la Federa-*

[20] Coplamar, *Necesidades esenciales de México. Educación,* México, Siglo XXI, 1981, p. 107.

[21] Buena parte de los mandos medios de la SEP estaba sindicalizada.

[22] En el trabajo de Isaías G. Álvarez, "Antecedentes de la descentralización educativa", aparece un apartado que reseña las resistencias por parte de la burocracia de la SEP al señalar, entre otras cosas, que al iniciar el proceso de desconcentración ésta tenía en cada estado hasta 17 representantes de sus direcciones generales.

[23] *Ibid.*, pp. 161-185.

ción del 14 de julio de 1989), el gobierno propuso como meta de la política educativa mejorar la calidad del sistema,[24] para lo que readecuó la estructura de organización de la Secretaría y fortaleció el trabajo de las delegaciones, conocidas a partir de ese año como Direcciones Generales de Servicios Coordinados de Educación. De 1990 a 1992 se llevaron a cabo 32 programas estatales de modernización educativa en los que de manera concertada participaron el gobierno federal y los estatales, y en los que se empezaron a incluir características específicas para cada uno de los estados.

Estos antecedentes, presentados de forma por demás sucinta, permiten entender que la decisión del gobierno de federalizar los servicios educativos, que quedó consignada en lo que se conoció como Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en mayo de 1992, fue el resultado de un largo proceso iniciado dos décadas antes. Por problemas más de orden político que administrativo y de gestión, el proceso se identificó como federalización de los servicios, que consumaba la descentralización (en términos de ese largo proceso fundamentalmente desconcentrador), pero que "ocultaba o equilibraba un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la dirección del SNTE".[25]

Seis años después se reconoce que la federalización de 1992 parece haber quedado resuelta con la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. El riesgo es que la descentralización se limite a los aspectos administrativos, manteniéndose la brecha entre éstos y los pedagógicos.[26] Queda pendiente que los estados logren no sólo integrar sino organizar y gestionar un nuevo sistema educativo local. Esto, sin duda, representa un espacio de mayor autonomía para los estados, "el margen de la innovación está dado justamente en ese espacio".[27] De ahí que se pueda afirmar que la federalización ha sido una decisión que, en buena medida, contribuye y contribuirá, en tanto el proceso se consolide, a prestar un mejor servicio, lo que de manera directa se debe traducir en el medio privilegiado para incrementar la calidad de la educación básica.

[24] Véase el trabajo de Josefina Granja Castro, "De la 'educación para el desarrollo' a la 'educación para la transformación productiva con equidad': los desplazamientos en el discurso educativo para América Latina", ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. América Latina y el Caribe: Perspectivas de su Reconstrucción, México, D. F., octubre de 1995.

[25] Alberto Arnaut, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, México, 2° sem. de 1994, vol. I, núm. 2, p. 237. (El paréntesis es mío.)

[26] Namo de Mello advierte que la descentralización administrativa no necesariamente lleva hasta las últimas consecuencias a la descentralización pedagógica, citado por A. Loera y F. Sandoval , "La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua", en este mismo libro.

[27] C. Fierro y G. Tapia, art. cit.

El trabajo pudo realizarse gracias a la entusiasta participación del grupo de investigación que tuve el gusto de coordinar; los estudios generales fueron elaborados por los profesores-investigadores de El Colegio de México: Josefina Zoraida Vázquez y Engracia Loyo (ambas del Centro de Estudios Históricos), Alberto Arnaut (Centro de Estudios Sociológicos) y por quien suscribe (Centro de Estudios Internacionales). Los estudios de caso estuvieron a cargo de: María Cecilia Fierro Evans y Guillermo Tapia (especialistas en el tema educativo e investigadores de la Universidad Iberoamericana, Campus León), José Antonio Mejía (profesor universitario, especialista en temas educativos y ex funcionario de la Oficina de la Representación de la SEP en el estado de Nuevo León), Margarita María Zorrilla (secretaria técnica del Consejo Estatal de Educación del estado de Aguascalientes), Armando Loera (coordinador de Investigación y Desarrollo de la Dirección General de Educación y Cultura del Gobierno del Estado de Chihuahua), Fernando Sandoval (profesor y analista de la Coordinación de Investigación y Desarrollo en el gobierno del estado de Chihuahua) y Francisco José Ruiz Cervantes (investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez del estado de Oaxaca); asimismo, el cuerpo asesor del proyecto estuvo conformado por: Rollin Kent (investigador del Cinvestav y especialista en temas de educación superior), Alberto Arnaut (politólogo y profesor-investigador de El Colegio de México, especialista en temas sobre el movimiento sindical del magisterio) y Enrique Cabrero (investigador del CIDE y especialista en temas de gestión y administración pública).

Asimismo, es necesario reiterar nuestro agradecimiento a la Fundación Ford, cuyo patrocinio permitió además una importante interacción entre las visiones de conjunto y los casos; a El Colegio de México, que albergó el proyecto; mención especial merecen maestros, autoridades del sector educativo nacional y local, líderes, representantes de partidos, padres de familia y especialistas en el tema, cuyas opiniones, recabadas en entrevistas y en los distintos foros, representaron una importante fuente para enriquecer el trabajo. Gracias, finalmente, a Virginia Arellano por su valioso apoyo.

Una llamada de atención al lector: este trabajo se concluyó en agosto de 1997. De entonces a la fecha han ocurrido importantes cambios políticos, como cambios de gobierno (Oaxaca) y cambios de gobierno y de partido (Nuevo León, Aguascalientes y Chihuahua), a los que los sistemas educativos son particularmente sensibles. De igual manera, los proyectos educativos también se van adecuando a un ritmo tan acelerado que cualquier intento de análisis puede quedar superado en un tiempo relativamente breve.

I. LOS ESTUDIOS GENERALES

UN SIGLO DE DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA 1821-1917

Josefina Zoraida Vázquez

La forma tan descuidada con que se utiliza el término "federalización" obliga a precisarlo: se refiere al tipo de relación que establece un sistema político en el cual, con fundamento en una constitución, se distribuyen las competencias entre los órdenes central y regional. Sin embargo, se ha utilizado tanto para referirse a una centralización, que es la extensión de facultades del gobierno federal, como a la devolución de ellas a los estados, es decir, a una descentralización. Tena Ramírez precisa que en la misma Constitución se utiliza el término federación para referirse al gobierno central, "en oposición al regional o estatal, pero lo cierto es que la *federación* [...] representa ante todo una forma de gobierno que, al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, *cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales"*.[1] Por tanto, tal vez sería mejor referirse simplemente a centralización y descentralización.

Aunque el federalismo tiene una variedad casi infinita de significados,[2] el mexicano deriva directamente del estadounidense que le sirvió de modelo, como lo declara abiertamente la Constitución de 1824, en su introducción,[3] aunque modificado por su experiencia histórica. Antes de que en 1787 los estados angloamericanos confederados inauguraran el régimen

[1] Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano,* México, Porrúa, 1985, pp. 124-125.

[2] William H. Steward, *Concepts of Federalism,* Lanham, University Press of America, 1984. En un ensayo reciente, Jose Murillo de Carvalho advierte que "un autor ha encontrado 44 tipos de federalismo y otro ha contado 326 requisitos". "Brazilian Federalism in Historical Perspective", ponencia presentada en el Coloquio internacional ¿Hacia un nuevo federalismo?, El Colegio de México, 27 y 28 de junio de 1994.

[3] *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. Régimen constitucional, 1824, editado por Mariano Galván Rivera,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, tomo I, p. 21: "Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la república floreciente de nuestros vecinos del norte".

federal, había algunos estados monárquicos europeos regidos por sistemas con cierto carácter federal,[4] pero sin la distribución definida de competencias entre un gobierno central y los reinos gobernados, que fue una de las innovaciones del sistema constitucional norteamericano.

En la distribución de competencias que hace un Estado federal, los estados-miembros ceden el ejercicio total de su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas a aquél.[5] De acuerdo con esa premisa, los redactores de la Constitución de Estados Unidos de América tuvieron que lograr que los estados cedieran ciertas facultades al gobierno *federal*, reservándose las restantes. En este reparto de competencias, al gobierno *federal* le correspondieron todas las cuestiones que atañen a los intereses generales del país, y a los gobiernos estatales lo referente a las relaciones privadas de sus habitantes. Así, el federal desempeñaría lo concerniente a las relaciones internacionales, es decir, la tarea de hacer respetar la soberanía de la nación en todos los campos. Para cumplir con tal misión se habilitó al gobierno federal con facultades fiscales y el control de la fuerza pública (ejército y hacienda). El gobierno "central" adquiriría mayor jerarquía puesto que el legislativo federal haría las leyes para toda la federación y el judicial decidiría sobre la constitucionalidad de éstas, tanto los del Congreso federal como los de los congresos estatales.

Pero el federalismo mexicano respondió al hondo regionalismo que se había desarrollado durante su pertenencia al supuesto imperio centralista español.[6] El regionalismo estuvo a punto de fragmentar el territorio de la Nueva España en muchos estados y se salvó gracias a la fórmula federal, pero determinó que el sistema instaurado en 1824 fuera muy radical, con un gobierno federal demasiado débil que quedó a merced de los gobiernos estatales precisamente en las esferas estratégicas de las fuerzas pública y hacendaria. En realidad iba a gobernar estados, no a ciudadanos, y los impuestos que lo sustentarían serían los de las aduanas y un contingente líquido fijo,

[4] Como el Imperio Sacro-Germánico o el propio imperio español, al que Federico Chabot calificó como *una federazione di paesi*. Citado por Antonio Annino en "Ciudadanía y gobernabilidad republicana: el desliz municipalista", mecanuscrito, 1995.

[5] F. Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 113.

[6] Los esfuerzos por centralizar el poder desde la península ibérica, aun con los Borbones, se frustraron por el tamaño y distancia de los reinos de ultramar, la escasez y falta de comunicaciones, la superposición de autoridades. Según Horst Pietschmann, la abundante legislación, "muchas veces contradictoria y poco clara, permitió que alianzas semejantes siempre encontraran alguna justificación legal para oponerse a las órdenes recibidas de la metrópoli". Horst Pietschmann, "Actores locales y poder central: la herencia colonial y el caso de México", en el Simposio Nation-Building in Latin America: Conflict between Local Power and National Power in the Nineteenth Century, Leiden, 18 y 19 de abril de 1995.

que aportarían los estados de acuerdo con las características de su territorio y población, y que excepcionalmente pagaron. Asimismo, un contingente de sangre proveería los "reemplazos" del ejército.

Tal debilidad, aunada a la bancarrota con que se inauguró la vida nacional, impidió que el gobierno fuera capaz de sortear las amenazas externas y las tensiones entre las tres jerarquías del gobierno: federal, estatal y municipal. De esa manera, para 1835 el sistema requería una reforma, pero ante la aparente amenaza de desintegración territorial, atribuida al federalismo, se optó por el centralismo. El régimen centralista teóricamente fortalecía al gobierno general al otorgarle el manejo y distribución de todas las rentas nacionales al tiempo que vigorizaba las comandancias militares en los "departamentos", convertidas en inspectoras de hacienda, pero en la práctica se impuso el regionalismo. Por otra parte, el centralismo disminuyó el número de municipios y los sometió al control de prefectos y subprefectos, medida que iba a mantener el liberalismo y que consolidó un centralismo regional ejercido en las capitales provinciales.

Ni ese primer centralismo, ni la dictadura (1841-1843), ni un segundo centralismo más flexible que ampliaba las facultades de los gobiernos departamentales, lograron sortear la bancarrota hacendaria, ni las amenazas externas. Por eso, en medio de la guerra con Estados Unidos (1846) se restauró la Constitución de 1824, lo que sin duda obstaculizó la organización de la defensa, a pesar de que las reformas de 1847 intentaron fortalecer al régimen.[7]

Ante la persistencia de los mismos problemas, todos los partidos acordaron reinstaurar la dictadura (1853-1855), que no tardó en provocar la revolución de Ayutla y la adopción de una nueva Constitución en 1857. Ésta afianzó el federalismo con "estados no sólo soberanos, sino también titulares de libertad". "La reorganización y asignación de las libertades preexistentes de un contenido de igualdad, que las hace válidas para todos y generales para los estados [...] asigna a la federación el papel de garante de los derechos del hombre y del ciudadano y, en consecuencia delimita y precisa la soberanía de los estados", en busca de un equilibrio entre el gobierno federal y el de los estados.[8]

[7] Las reformas declararon los derechos del hombre como "base y el objeto de las instituciones sociales" y al Poder Judicial federal como protector de las garantías individuales e instrumento para limitar la "soberanía" estatal, pues la Suprema Corte de Justicia juzgaría "desde la primera instancia [...] las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Unión fuere parte" (art. 98), así como las suscitadas por "posibles actos o leyes federales "que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados" (art. 101).

[8] Marcello Carmagnani, "El federalismo liberal mexicano", en M. Carmagnani (coord.), *Tres federalismos latinoamericanos: México, Argentina, Brasil,* México, FCE, 1993, pp. 148-149.

La Constitución de 1857, además de mantener el control impuesto por el centralismo a los ayuntamientos, les arrebató sus bienes, lo que tendría consecuencias en el cumplimiento de sus funciones educativas. Las Leyes de Reforma, al separar la Iglesia del Estado, nacionalizar sus bienes y absorber las funciones sociales que aquélla desempeñaba, consolidaron el liberalismo federal.

Los regímenes liberales (Juárez, Lerdo y Díaz) iban a intentar fortalecer al gobierno nacional, y en especial a su poder ejecutivo, como medio para darle a la República la estabilidad que necesitaba para lograr el anhelado desarrollo, como habían venido haciéndolo todos los regímenes desde la consumación de la independencia. Juárez y Díaz, como claramente explica Carmagnani, se empeñaron en la centralización política en la esfera federal y la descentralización política en los estados para modernizar el Estado mexicano.[9] No obstante, los intentos de darle carácter nacional a algunas de las funciones del gobierno nacional, en especial las educativas, fracasaron, a pesar de la prioridad que adquirió en la década de 1880 la aspiración de convertir la República en una verdadera nación.

El constitucionalismo y la educación (1824, 1836, 1843, 1846, 1857)

Tanto en el sistema federal norteamericano como en el mexicano del siglo XIX, la educación constituyó una competencia de los estados y de las localidades, aunque el artículo 50 de la Constitución de 1824 otorgaba al Congreso general la de

> Promover la ilustración [...] estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; erigiendo uno o más establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exactas, políticas y morales, nobles artes y lenguas; *sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación en sus respectivos estados.*[10]

A pesar de la gran variedad en el contenido de las constituciones estatales (véase cuadro 1), el espíritu es muy semejante en el área de la educación. Por lo general, dan al Congreso la atribución de promover la instrucción pública; aunque la de Guanajuato, Estado de México, Tabasco, Tamaulipas, Jalisco y Yucatán no lo mencionen, sabemos que la ejercieron. En la tradición novohispana, la instrucción elemental quedó a cargo de los

[9] *Ibid.*, p. 175.
[10] *Colección...*, I, p. 49.

cabildos indígenas y ayuntamientos españoles, aunque en el último cuarto del siglo XVIII la Corona impuso a todas las parroquias la obligación de sostener maestros de primeras letras. Las constituciones estatales mantuvieron esa tradición, a excepción de la poblana. Así, la de Chiapas declaraba:

> en cada uno de los pueblos del estado habrá uno o más maestros de primeras letras dotados, o bien *de los fondos públicos de los ayuntamientos, o bien de los generales del estado, según lo dispongan las leyes con respicencia a las circunstancias de los dichos fondos.*[11]

CUADRO 1
La educación en el primer régimen constitucional mexicano

Constitución del estado de	*Año a partir del cual perderán los derechos de ciudadano por no saber leer y escribir*	*El Congreso debe promover la educación*	*El Congreso debe sistematizar la educación o dictar leyes al respecto*	*La educación es incluida dentro de las obligaciones de los gobiernos menores del estado*	*La Constitución contiene un capítulo dedicado a la instrucción pública*
Chiapas	1835*	x	x p		xx
Chihuahua	1840	x			
Coahuila y Tejas	1850*	x	x p		x
Durango	1835	x	x p		x
Guanajuato	1840		x p		x
Edo. de México			x	x	x
Michoacán	1840	x	x p		x
Nuevo León		x	x p	x	xx
Oajaca**	1840*	x	x p	x	x
Puebla		x			
Querétaro	1845		x	x	x
Sn. Luis Potosí		x	x p		x
Occidente (Son. y Sinaloa)	1850	x	x p	x	xx
Tabasco	1841				
Tamaulipas	1840		x p		x
Veracruz	1836*	x			
Xalisco**	1840				
Yucatán	1835*		x	x	x
Zacatecas	1840*	x	x p		xx

* Se aplicará sólo a los ciudadanos nacidos después de cierta fecha.
** Se respetó la ortografía original.
p: el Congreso formará un plan de educación general para todo el estado.
xx: capítulos extensos.

[11] *Ibid.*, I, pp. 147-148.

Por una ley especial, el estado determinaría el plan de enseñanza, el "método y la forma de proveer las escuelas", sus dotaciones, los exámenes, las cualidades de los maestros y su número. La mayoría —como la de Coahuila y Texas— incluiría la enseñanza de lectura, escritura, cuentas, doctrina cristiana y "una sencilla explicación de esta constitución" y de la de la República. Ésta, al igual que la de Michoacán, Oaxaca, el Estado de Occidente (Sonora y Sinaloa), Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, determina además que

> el método de enseñanza *será uniforme en todo el estado*, y a este fin y para facilitarla, formará el congreso un plan general de instrucción pública y arreglará por medio de estatutos y leyes cuanto pertenezca a este importantísimo objeto.[12]

La mayoría se refiere también a crear "establecimientos que se juzguen necesarios para la enseñanza de todas las artes y ciencias". La constitución de Nuevo León dedica el capítulo más extenso a la instrucción pública, declarando que el estado protege

> los establecimientos particulares de enseñanza, bibliotecas, gabinetes, laboratorios [...] y los derechos que se reserven a los fundadores al establecerlos [y promover] que haya en la capital del estado y en los demás lugares, donde sea posible y oportuno, establecimientos de instrucción para facilitar la enseñanza del dibujo, las matemáticas, agricultura, química, minería y demás ciencias físicas, morales y políticas.[13]

Resulta interesante *que las dos constituciones centralistas mantuvieran la función educativa de las legislaturas locales* y de los ayuntamientos. Las Siete Leyes señalaban que correspondía a las Juntas departamentales iniciar leyes y disposiciones para la mejora y conservación de los establecimientos de instrucción y

> establecer escuelas de primera educación en todos los pueblos de su departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten.[14]

[12] *Ibid.*, pp. 270-271.
[13] *Ibid.*, pp. 143-145.
[14] Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, 1808-1978,* México, Porrúa, 1978, p. 241.

Las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 134, señalaban entre las obligaciones y facultades de las Asambleas Departamentales la de crear fondos para establecimientos de instrucción y fomentarla "en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, sujetándose a las *bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados*",[15] lo que indica que el congreso general iba a controlar la legislación de la educación superior. De todas formas, al restaurarse en 1846 la Constitución de 1824, un decreto de 23 de octubre insistió en que desaparecía la

> centralización dispendiosa y perjudicial, porque cada Estado ha recobrado felizmente la facultad natural de arreglar la instrucción pública en sus establecimientos peculiares y de colocar y asegurar, los fondos destinados a este importante objeto.[16]

La Constitución de 1857 liberó completamente el área educativa al declarar en su artículo 3º: "la enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio y con qué requisitos se deben expedir."

De esa manera, la educación volvió a quedar del todo como competencia de los estados. De hecho, hasta antes de promulgarse la ley de instrucción rudimentaria de 1911, las leyes educativas expedidas por el gobierno federal redujeron su aplicación al Distrito Federal y territorios. Los intentos de la dictadura y del régimen de 1857, tendientes a extender la intervención del gobierno "central", fueron temporales o fracasaron. Desde luego, el gobierno federal fundó escuelas náuticas en Campeche y Mazatlán y algunas agrícolas y mineras.[17]

En 1861, el gobierno de don Benito Juárez, mediante un decreto dispuso que el Ministerio de Justicia —liberado de los asuntos eclesiásticos— se ampliara para atender la instrucción pública y despachar "todos los negocios de la instrucción pública, primaria, secundaria y profesional". En ese año también se estableció la enseñanza primaria obligatoria, pero a causa de la intervención francesa el decreto se convirtió en letra muerta. Con la restauración de la república en 1867, el predominio político liberal permitió que las leyes aprobadas para el Distrito Federal y territorios se reprodujeran en

[15] *Ibid.*, p. 426.

[16] Decreto del gobierno. Libertad de los Estados para arreglar la instrucción pública, octubre 26, 1846.

[17] José Díaz Covarrubias, Decreto del Congreso, abril 23 de 1874. *La instrucción pública en México. Estado que guardan la instrucción primaria, la secundaria y la profesional en la República,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 16.

los estados. Así, la del 15 de julio de 1867, que declaraba gratuita y obligatoria la instrucción primaria y establecía una junta directiva de instrucción primaria, fue imitada por muchos estados, aunque algunos lo hicieron con mucho retraso.

Las constituciones estatales, promulgadas a partir de la federal de 1857, aparecieron entre 1857 y 1869 y, con algunas excepciones, encargaron a las legislaturas locales la facultad de promover la enseñanza, las ciencias y las artes, pero manteniendo la descentralización de funciones; la gran mayoría dejó las instituciones de instrucción primaria a cargo de los ayuntamientos, aunque hubo casos en los que se previó apoyarlas con fondos estatales. En cambio, la enseñanza secundaria y los institutos literarios o colegios civiles quedaron dentro de las funciones estatales. Acatando la libertad de enseñanza, se respetaron las escuelas confesionales (en su casi totalidad católicas, pues sólo se tenía noticia de una protestante en Zacatecas, aunque sabemos que después se estableció un buen número en muchos estados).[18] Algunas constituciones hicieron responsables a los ayuntamientos y a los prefectos de la vigilancia en los distritos de toda la instrucción, incluyendo a la particular; otras establecieron una Junta de Instrucción Pública para controlarla.[19]

Primeros intentos de centralización de la instrucción pública

Fue durante la dictadura del general Antonio López de Santa Anna (1841-1843) cuando tuvo lugar el primer intento de ampliación de las funciones educativas del gobierno central hacia el interior. Un decreto del 26 de octubre de 1842 estatuyó:

> Art. 1. Se establecerá en la capital de la República una dirección general de instrucción primaria y subdirecciones en las capitales de todos los departamentos.
>
> Art. 2. La dirección de la educación primaria se le encomienda a la compañía lancasteriana de México...

[18] Jean Pierre Bastian, *Los disidentes: sociedades protestantes y revolución en México, 1872-1911,* México, El Colegio de México, 1989.

[19] José Díaz Covarrubias, *La instrucción pública en México. Estado que guardan la instrucción primaria, la secundaria y la profesional en la República,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1993; *Colección que comprende la Constitución General de la República y las constituciones especiales de cada uno de los Estados de la Federación,* México, Imprenta del Gobierno, 1884; *Constituciones políticas de los Estados,* México, Secretaría de Gobernación, Imprenta del Gobierno, 1902.

Art. 3. En las capitales de ellos, las subdirecciones estarán a cargo de compañías lancasterianas que se formarán bajo el mismo reglamento que sirve para el régimen interior de la compañía lancasteriana de México y será de la obligación de los Excmos. Sres. gobernadores, el que cuando más tarde al mes de publicado este decreto, queden establecidas las compañías lancasterianas que en cada departamento serán el centro de la educación primaria...

Art. 9. Todos los fondos destinados hasta ahora en los Departamentos al fomento de la educación primaria, se emplearán exclusivamente en tan interesante objeto, y en los Departamentos donde no alcanzare, se establecerá la pensión de un real, que pagarán mensualmente los cabezas de familia, tengan o no hijos, exceptuándose solamente los que sean notoriamente pobres.

Art. 13. Para cubrir los gastos que deba hacer la compañía lancasteriana de México, para establecer y conservar la escuela normal de profesores e imprimir la cartilla y libros elementales, los gobernadores de los Departamentos remitirán mensualmente al tesorero de la compañía de México, el 1 por 100 del producto...[20]

Otro decreto del 18 de agosto de 1843 estatuía el plan general de estudios de la República (que incluía la instrucción media y superior) y expresaba el objetivo de "dar impulso a la instrucción pública y de *uniformarla*".[21] Establecía una junta general de estudios para vigilar los fondos, aprobar los reglamentos, inspeccionar las instituciones, revisar los libros, etc. El decreto era en realidad anticonstitucional, pues Santa Anna ya no ejercía las facultades extraordinarias que le habían concedido las Bases de Tacubaya de octubre de 1841; fue abolido el 2 de diciembre de 1845.[22]

El segundo intento también sería promovido por la nueva dictadura de Santa Anna, inaugurada en 1853, que volvió a centralizar el gobierno y las rentas públicas. La instrucción primaria se mantuvo a cargo de los municipios, pero "bajo el cuidado e inspección del Ministerio de Gobernación", para que éste, "a cuyo cuidado están los fondos, se encargue también del objeto a que están dedicados, para que así pueda ser atendido con medidas más

[20] *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano,* México, edición oficial, 1874-1904, IV, pp. 310-312.

[21] *Ibid.*, IV, p. 514.

[22] *Ibid.*, V, pp. 94-94: "No se ratifica el decreto de 26 de octubre de 1842 que erigió a la Compañía Lancasteriana de México en dirección general de instrucción primaria, quedando aquélla en el modo y términos que antes de dicha fecha existía". El reglamento devolvía la inspección de la instrucción primaria a "las autoridades y corporaciones a quienes antes estaba encomendada, *interín las asambleas departamentales en uso de sus atribuciones establecen lo que crean conveniente*".

prontas y *uniformes*".[23] Otro decreto del 19 de diciembre de 1854 dejó la instrucción secundaria y la de facultades a cargo de un consejo y un inspector general nombrado por la Universidad de México.[24]

Otro intento de ampliación de la acción del gobierno federal en el ramo de educación se produjo con el triunfo liberal. Juárez, en uso de facultades extraordinarias y por decreto del 15 de abril de 1861, estableció que la instrucción primaria en el Distrito Federal y territorios quedaría bajo su inspección:

> El *mismo gobierno federal sostendrá en los Estados profesores para niños y niñas,* que se destinarán a la enseñanza elemental en los pueblos cortos que carezcan de escuela: estos profesores durarán sólo dos años en cada lugar...

Bajo el impulso de uniformar la enseñanza para constituir una nación (1867-1917)

El patrocinio conservador al Segundo Imperio ahondó el anhelo abrigado por los fundadores de la nación de transformar al mosaico de naciones que constituía la República en una verdadera nación. Esta tarea se iba a cumplir en tres pasos: la multiplicación de escuelas que iniciaría la república restaurada; el inhabilitar a las órdenes monásticas y prohibir "la instrucción religiosa y las prácticas oficiales de cualquier culto [...] en *todos los establecimientos de la Federación, de los Estados y de los Municipios*";[25] y, finalmente, *uniformar la enseñanza primaria en todo el país*. Enrique C. Rébsamen, el pedagogo suizo que tanto iba a impulsar nuevos métodos de enseñanza, expresaría el objetivo final: "la unidad nacional, completada en los campos de batalla, necesita imperiosamente, para consolidarse, de la unidad intelectual y moral de este hermoso país."[26]

La estabilización de la paz con el porfirismo permitía no sólo iniciar una etapa de grandes experimentos y avances educativos, sino difundirla ampliamente con las nuevas comunicaciones ferroviarias que empezaban a cruzar el territorio, facilitando también que el centro irradiara su influencia. En 1880, el entonces diputado Justo Sierra se convertía en el primer abogado del objetivo unificador, apoyado con entusiasmo por el ministro de Justicia e

[23] Circular del Ministerio de Justicia, 6 de septiembre de 1854. *Legislación...*, vol. VII, p. 312.

[24] Decreto de Gobierno, 19 de diciembre de 1854. *Legislación...*, vol. VII, pp. 344-368.

[25] Decreto de Gobierno, 10 de diciembre de 1874. *Legislación...*, vol. XII, p. 683.

[26] Francisco Larroyo, *Historia comparada de la educación en México,* México, Porrúa, 1947, p. 233.

Instrucción Pública, Joaquín Baranda. En el oficio enviado a Ignacio M. Altamirano para presidir la comisión que habría de estudiar las bases para fundar una escuela normal, le advertía:

> Al formar el nuevo proyecto, debe resolverse *si la escuela únicamente ha de ser para el DF, o si sería mejor darle el carácter de nacional*, a fin de que los estados pudieran gozar de sus beneficios, enviando determinado número de alumnos, porque de este modo se conseguiría, más adelante, uniformar y metodizar la enseñanza primaria en toda la república.[27]

Con cuidado se procuraba que la Normal influyera en toda la República por medio de sus alumnos, lo que denota que se preveían dificultades para ampliar el ámbito del gobierno federal fuera del Distrito Federal. Curiosamente, el federalismo había permitido que varios estados implantaran innovaciones educativas antes de que se hiciera lo propio en la capital. Así, se habían establecido normales en Guadalajara y San Luis Potosí en 1849; en Puebla y Nuevo León, en 1881, y en 1886 en Querétaro, Michoacán y Veracruz. No fue sino hasta 1887 cuando se inauguró en el Distrito Federal la Escuela Normal de Profesores, y en 1890 la Escuela Normal de Profesoras. El Reglamento entregaba a la Normal el control del contenido de la instrucción básica impartida en los territorios federales. Así, su artículo 51 determinaba que a partir del 1° de enero de 1888 "los libros de texto para la instrucción que se dé, tanto en las escuelas primarias nacionales, como en las que están a cargo de los ayuntamientos del Distrito Federal y territorios de Tepic y Baja California, serán señalados por la junta de la Escuela Normal".[28]

El ministro Baranda, convencido de la necesidad de "hacer de la instrucción un poderoso elemento de unidad nacional", estaba consciente de

[27] Joaquín Baranda, *Memoria que en cumplimiento del precepto constitucional, presenta al Congreso de la Unión* [...] *Secretario de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública,* México, Imprenta del Gobierno, 1887, p. 201.

[28] *Legislación...*, XVIII, pp. 620-639. El secretario José Ángel Ceniceros en sus *Glosas constitucionales históricas y educativas,* México, Atisbos, 1961, p. 101, considera un antecedente de la centralización la Ley de 23 de mayo de 1888, porque, según él, al crear "las escuelas llamadas ambulantes", se facultaba al gobierno federal a conceder subvenciones, lo que facilitaba la absorción progresiva de la enseñanza por el Ejecutivo federal. Pero en realidad, la ley decía, "el Ejecutivo nombrará proporcionalmente, maestros ambulantes de instrucción primaria que tendrán por única ocupación recorrer periódicamente aquellos lugares en que hubiere escuelas, para dar en ellos la enseñanza que determine la ley"; pero en ningún lugar se refería a traspasar el área de la competencia del Distrito Federal y territorios. "Ley sobre la Instrucción primaria en el D. F. y territorios federales", en el *Diario Oficial del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos*, XVIII:123 (23 de mayo de 1888), p. 4.

los obstáculos que deberían salvarse para uniformar su contenido, por lo que convocó el 1 de junio de 1889 a un Primer Congreso Nacional de Instrucción Pública con ese objeto. Dicho congreso, reunido del 29 de noviembre de 1889 al 31 de marzo de 1890, bajo la presidencia de Justo Sierra y la vicepresidencia de Enrique C. Rébsamen, abordó el tema, aunque tropezó con la resistencia de los delegados, que se pertrecharon en la falta de atribuciones de dicho congreso para el caso, argumentando que además era "inconstitucional" porque violaba la autonomía de los estados. Sierra arguyó que no era ése el caso, porque las resoluciones que allí se tomaran tendrían un mero carácter consultivo. Al final sólo se logró que se declarara que "es conveniente un sistema nacional de educación popular, sobre el principio de la uniformidad de la instrucción primaria obligatoria, gratuita y laica".[29] Lo que sí consiguió fue que, a la luz de los métodos renovadores de enseñanza, se clausurara la Compañía Lancasteriana, reconociendo su benemérita labor de seis décadas.

El dictador solicitó autorización al Congreso para que el Ejecutivo organizara y reglamentara la instrucción primaria en el ámbito federal, lo que le permitió elaborar la Ley Reglamentaria del 21 de marzo de 1891, que declaró la instrucción primaria elemental obligatoria, gratuita y laica.[30] No tardó en convocarse a un Segundo Congreso Nacional, esta vez limitado a discutir el tema de la enseñanza primaria laica, obligatoria y gratuita,

> porque de lo contrario no se realizaría el propósito del Ejecutivo federal de *uniformar la instrucción de toda la República* [...] Las resoluciones de estos Congresos no han tenido ni tendrán más fuerza que la que les dé su propia bondad; y *los Estados al aceptarlas y ponerlas en ejecución, lejos de menoscabar su soberanía e independencia en el régimen interior, harán de ellas el uso más laudable y justificado.*[31]

El Congreso se reunió desde el 1° de diciembre de 1890 hasta el 28 de febrero de 1891, y su preocupación se centró en el analfabetismo, el contenido de la instrucción primaria elemental, los libros de texto y su obligatoriedad, así como la preparación de los maestros y la conveniencia de integrar y uniformar la educación superior. En vista de que los resultados no favorecían las finalidades del gobierno de Díaz, Baranda decidió adjuntar la Ley de

[29] Alberto Arnaut, *El debate sobre la centralización y la descentralización educativa. De la federalización centralizadora a la descentralizadora (1889-1994),* México, El Colegio de México, agosto de 1996, p. 28.

[30] Decreto del 28 de mayo de 1890, *Legislación...*, vol. XX, p. 135; Ley Reglamentaria de la Instrucción Obligatoria, 21 de marzo de 1891; *ibid.*, XXI, p. 24.

[31] F. Larroyo, *op. cit.*, p. 266.

la Instrucción Primaria para el Distrito Federal y Territorios, a una circular dirigida a todos los gobernadores con una exhortación elocuente:

> me alienta la esperanza de que quizá encuentre usted entre los preceptos, algunos que pudieran ser aplicables en ese Estado de su digno cargo, y si fuere así, se conseguiría *uniformar en toda la República la enseñanza primaria, caracterizándola como elemento nacional de fuerza de paz y progreso.*[32]

La red de normales, fundadas a partir de 1887, de forma indirecta influiría para uniformar el contenido y los métodos de enseñanza, y la mayoría de los estados aprobaron leyes muy semejantes a la del Distrito Federal. Díaz y su ministro procuraron que en la nueva ley del 19 de mayo de 1896 la instrucción oficial primaria elemental en los territorios federales quedara bajo el control del Ejecutivo federal y que la elemental superior se convirtiera en enseñanza media. Establecieron también una Dirección General de Instrucción Primaria que vigilara la uniformidad de contenido en el Distrito Federal.

En 1901, Baranda fue sustituido por Justino Fernández, quien dividió la tarea de la Secretaría en dos subsecretarías, una de Educación y otra de Justicia. Encargado del despacho de la primera quedó Justo Sierra, quien para 1905 lograría transformarla en Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. La acción de su área de educación formal se reducía al Distrito Federal y territorios, pero la educación informal (bibliotecas, museos, monumentos arqueológicos, teatros y fomento de artes y ciencias, exposiciones y congresos) se extendía a todo el país.[33] Para entonces, los abogados de la "federalización" de la educación trataban de empujar su proyecto, ya fuera convocando a otro congreso con esa finalidad, o bien pretendiendo que la Ley de Instrucción Primaria para el Distrito y Territorios permitiera al ejecutivo fundar escuelas en los estados.

Con motivo de las fiestas del centenario, Sierra consolidó parte de sus ideales de educación nacional. Inauguró la Universidad *Nacional* de México y la Escuela de Altos Estudios, y reunió el Primer Congreso Nacional de Educación Primaria. Aunque el tema estaba fuera de la agenda, el subsecretario presentó el proyecto del profesor potosino Luis G. Monzón para "federalizar la enseñanza popular", al que Sierra se refirió en su discurso inaugural el 13 de septiembre de 1910. Para neutralizar el malestar que pudiera despertar: "*centralizar la enseñanza* no puede ser la frase apropiada [...] *federalizarla o, mejor dicho, confederarla* [...] acaso respon-

[32] Josefina Zoraida Vázquez, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 1976, pp. 98-99.

[33] *Diario Oficial,* LXVIII:16 (18 de mayo de 1905), pp. 358-359.

dería a una ingente necesidad nacional".[34] Como era de esperarse, se desataron voces a favor y en contra, pero no se pudo despejar la desconfianza de los estados hacia la injerencia del gobierno del centro en sus territorios. Además, el viejo dictador, que venía expresando su interés por lograr que en toda la República se recibiera la misma educación, y preocupado por el analfabetismo rural, pidió autorización al Congreso "para establecer en *toda la República, escuelas de Instrucción Rudimentaria*" unos cuantos meses antes de perder el poder, el 10 de mayo de 1911. El decreto que las creaba lo firmó ya el presidente interino León de la Barra.[35]

> Las Escuelas de Instrucción Rudimentaria tendrán por objeto enseñar *principalmente a los individuos de Raza Indígena, a hablar, leer y escribir en castellano* y a ejecutar operaciones fundamentales y las más usuales de la aritmética [...] Esta ley no afecta la observancia de las que en materia de educación obligatoria estén vigentes o rijan en lo sucesivo en los Estados.

En realidad, ante el fracaso por extender su acción educativa fuera de la esfera del Distrito Federal y territorios,[36] Díaz hizo un último intento para lograrlo en un campo limitado, dirigido más bien a los indígenas y no en los poblados, "sino en el campo". La imposibilidad de uniformar el contenido de la educación primaria muestra a las claras la fuerza que mantuvieron los estados y la exageración que implica atribuirle al régimen la centralización gubernamental. Ésta la habría de empezar a establecer la dinastía sonorense. Mas aún resulta difícil admitir la vigencia del federalismo durante casi todo el siglo XIX.

A pesar de que las escuelas rudimentarias privilegiaban un campo tan descuidado y quedaban a cargo del prestigiado educador Gregorio Torres Quintero, fueron blanco de fuertes ataques.[37] No obstante, don Gregorio informa que Chihuahua las aplaudió y ofreció un sobresueldo de 20 pesos mensuales a los maestros que laboraran en el estado, mientras Colima puso trabas y don Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, dirigió una

[34] Citado por Arnaut, *op. cit.*, p. 57.

[35] *Diario Oficial*, CXIV:40 (15 de junio de 1911), pp. 455-466.

[36] Como lo precisa Torres Quintero, las únicas escuelas federales que transpusieron el territorio del gobierno federal fueron las navales, mineras y agrícolas, amparadas en la indefinición de la educación superior y su restricta especialización. Gregorio Torres Quintero, *La instrucción rudimentaria en la República. Estudio presentado en el Primer Congreso Científico Mexicano,* México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1913, p. 3.

[37] Alberto J. Pani, *La educación rudimentaria en la República,* México, Secretaría de Instrucción Pública, 1912.

representación al Congreso federal y alegó inconstitucionalidad. Lo interesante es que Oaxaca, estado multiétnico, presentara una iniciativa para convertir en "obligación del Ejecutivo Federal establecer en toda la República, escuelas de educación integral rudimentaria para la raza indígena de acuerdo con los gobernadores de los estados."[38]

De esa manera, en noviembre de 1912 los diputados la discutían en la Cámara, así como la propuesta de aumentar a tres los dos cursos anuales que se ofrecían, además de añadir un año de instrucción de carácter técnico. Todavía en mayo de 1913, bajo el gobierno de Victoriano Huerta, Jorge Vera Estañol trataba de incrementar el número de escuelas para alcanzar 5 000.[39] Las "revoluciones" iniciadas en 1910 habían agrandado las diferencias entre los individuos de las diversas regiones e ideologías, de lo que no podía quedar inmune el campo de la educación, puesto que su escasa cobertura era un agravio para muchos de los rebelados. Las diferencias se reflejaron en los congresos nacionales de educación primaria y en los responsables de atender el despacho. El Primer Congreso todavía planteó la conveniencia de "*federalizar la educación primaria en la República*". La Comisión dictaminadora encontró que el término era inadecuado y se opuso a interpretarlo como centralización.[40]

Al triunfo de la revolución constitucionalista, Carranza nombró a Félix F. Palavicini oficial mayor a cargo de la Secretaría de Instrucción Pública, lo que significaba la muerte de ésta. Palavicini consideraba inconstitucional la misma existencia de la Secretaría, considerándola anacrónica en un régimen federal. Anunció que la Dirección General de Educación Primaria, Normal y Preparatoria pasaría a depender de Gobernación, mientras que la Dirección de Educación Técnica se subordinaría a Fomento.

La supresión de la Secretaría se consolidó por la ley del 13 de abril de 1917. La Universidad quedó a cargo de los rubros de difusión de la cultura y la Dirección General pasó a depender del gobierno de Distrito Federal, de acuerdo con el municipalismo que campeó en el grupo carrancista y en el Constituyente de 1916.

En el seno del Congreso aparecieron de inmediato dos grupos: uno que pretendía reformar la Ley suprema de 1857 y otro que abanderaba nuevas causas sociales. El primero defendía que el artículo 3° mantuviera *plena*

[38] G. Torres Quintero, *op. cit.*, p. 43.

[39] *Ibid.*, pp. 53-54.

[40] "Acción y efecto de someter todo el régimen escolar y educativo [...] a la central y absoluta dirección de los poderes federales [o] acción y efecto de formar con los principales elementos directores de la educación pública y privada de los estados, territorios y Distrito Federal, *una alianza, una liga* [...] es decir, una federación nacional y dentro [...] de nuestro régimen político". Citado por Arnaut, *op. cit.*, p. 74.

libertad de enseñanza, pero "laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación gratuita de enseñanza primaria superior y elemental". La comisión encargada de dictaminar sostenía la conveniencia de convertirla en *racional* para abandonar la neutralidad laica y asegurar que fuera "ajena a toda creencia religiosa". La redacción final aprobada excluyó la denominación racional, pero le imbuyó elementos de antirreligiosidad:

> La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. *Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto*, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. Las escuelas primarias sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial. En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

El artículo 123 creó además la obligación de toda empresa de sostener escuelas para sus trabajadores, pero el grueso de la educación primaria quedó gravitando sobre los ayuntamientos que, a pesar del municipio libre, después de un siglo de recortes a sus funciones y bienes, no tardarían en mostrar su imposibilidad para hacer frente a la tarea. Este resquicio lo aprovecharía el gobierno federal para restablecer la Secretaría de Educación Pública, pero ahora con autoridad en todo el país.

EL LARGO CAMINO A LA CENTRALIZACIÓN EDUCATIVA 1920-1992

Engracia Loyo

En su discurso de toma de posesión como rector de la Universidad Nacional, Vasconcelos condenó la ley "criminal" y "estúpida" que había reducido el Ministerio de Educación a un "montón de ruinas" y dejó claro que su papel como rector no sería conceder borlas doctorales sino construir una nueva secretaría con carácter federal. Poco después emprendió una cruzada para convencer a los poderes locales de su proyecto y llevar a cabo la reforma legal correspondiente. En palabras de Pablo Latapí, esta reforma no implicaba restar competencias a los estados; sólo permitía a la federación establecer y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República y legislar en lo que se refería a ellas, dejando a salvo la potestad de las entidades de "legislar en lo no otorgado limitativamente a la federación".[1] La Constitución de 1917 había consagrado la intervención del poder público en el ámbito educativo. La fracción XXVII del artículo 73 facultaba al Congreso para establecer escuelas profesionales y otras instituciones de cultura superior, lo que no significaba que esos poderes fueran exclusivos de la federación. Según el autor citado: "la concurrencia entre los órdenes federal y local era tácita al no otorgarse explícitamente facultades educativas a ninguno de los dos".[2]

En 1921 se reformó el artículo 73 para crear la Secretaría de Educación Pública (SEP) que, a diferencia de la extinta Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, tendría jurisdicción nacional. A falta de una ley federal que definiera las relaciones entre el Ejecutivo y los poderes locales, el titular de la nueva dependencia, el mismo Vasconcelos, se sustentaba en la facultad que le otorgaba la Constitución para "federalizar" la enseñanza. Esto significaba que la Secretaría habría de auxiliar a las entidades y fundar es-

[1] Pablo Latapí, "Federalismo en la legislación educativa", *Crónica Legislativa*, Órgano de la LVI Legislatura, H. Cámara de Diputados, abril-mayo de 1995, año IV, nueva época, núm. 2, pp. 24 y 25.

[2] *Idem.*

cuelas en donde no llegaba la acción local o en sitios con alarmante índice de analfabetismo.[3]

La "federalización" educativa, entendida como la presencia y participación del gobierno federal en el ámbito educativo de los estados, tiene dos grandes etapas: la centralizadora, entre 1920 y finales de los setenta, periodo en que el gobierno federal por todos los cauces posibles intentó extender su acción a los estados, y la "federalización" descentralizadora en que el gobierno comenzó a recorrer el camino contrario: a poner en manos de los estados funciones y recursos que había concentrado durante cincuenta años.

La etapa centralizadora tuvo su mayor auge en los años veinte y treinta y fue paralela a la federalización que se realizaba en otros ámbitos de la vida nacional. La educación, en particular la rural, fue una bandera de legitimación de los sonorenses que se abocaron a la creación de un sistema de educación nacional como uno de los objetivos principales de su gobierno. Para 1940 se habían creado alrededor de 14 000 escuelas federales, y, además, decenas de instituciones como misiones culturales, normales rurales y regionales campesinas difundían el credo revolucionario y pretendían "incorporar" y "civilizar" a una población dispersa, heterogénea y aislada. Escuelas y maestros desempeñaron una función significativa en la conformación del Estado nacional y su régimen presidencialista, y en los cambios sociales y económicos que culminaron en el cardenismo.

Los mecanismos iniciales de este proceso fueron variados y múltiples: contratos o convenios entre la SEP y cada una de las entidades, colaboración, fundación o apropiación de escuelas, imposición de patrones, creación de instituciones, acción paralela e incluso la absorción total del aparato educativo en ciertos casos. Las políticas del gobierno federal cambiaban no sólo cada sexenio sino que los convenios eran temporales, generalmente anuales, y podían ser renovados o rescindidos cuando las partes así lo quisieran. Además, la federación recurrió a algunos subterfugios para ampliar su radio de acción, como modificar leyes, tomar a su cargo escuelas con el pretexto de haber observado en ellas incumplimiento o mal funcionamiento, o sustituir el concepto de entidad por el de región. Los proyectos de federalización eran objeto de un estira y afloja entre el centro y los poderes locales y entre múltiples fuerzas y actores, en especial los maestros. Con frecuencia la práctica se contraponía a las resoluciones y a las leyes, o por el contrario, éstas sancionaban lo que ya era un hecho, o bien eran tan ambiguas que dejaban varios resquicios que la SEP aprovechaba. Seguir este complicado engranaje es por ello tarea difícil.

[3] *Ibid.*, p. 24.

Los primeros pasos: el federalismo ¿subsidiario o compensatorio?

La política vasconcelista pretendió ser esencialmente auxiliar. Dependió de las circunstancias de cada estado y con cada uno estableció un pacto diferente. Con aquellos que sostenían escuelas la SEP firmó contratos que estipulaban una acción conjunta entre los órdenes central y regional, pero ambas partes quedaron en libertad de crear sus propios establecimientos. El gobierno federal apoyaría a las entidades con una suma de dinero, cuya cuantía sería proporcional a su población analfabeta, y que se destinaría a la creación o fomento de escuelas rurales, industriales, para adultos, normales regionales, centros culturales o simplemente para el pago de maestros.[4] Con los estados cuyas escuelas eran sostenidas por los municipios (por ejemplo, Hidalgo, Durango y Colima), sólo se establecieron convenios. El gobierno federal les daría un subsidio o simplemente emprendería una acción paralela e independiente. En estos convenios los ayuntamientos fueron los perdedores. Por medio de toda clase de estratagemas se les despojó de sus derechos, y se les arrebataron funciones con el pretexto de que en sus manos la educación estaba en plena decadencia tanto por falta de recursos como por incompetencia.[5]

Convenios y contratos daban al gobierno central grandes prerrogativas en los estados, entre ellas nombrar o remover al personal, dirigir la labor cultural y escoger los lugares donde deberían fundarse las escuelas, que no siempre fueron los más necesitados de ellas.

En enero de 1923 el Departamento Escolar formuló las Bases para la Acción Educativa Federal, que incluían el presupuesto particular y detallado para veinticuatro estados y reiteraban que la Secretaría actuaría sin menoscabo de la autoridad local. No había nada nuevo en esta incipiente reglamentación, sólo cambiaban el monto de las sumas y los destinatarios.

[4] Se celebraron contratos con varios estados, entre ellos Tlaxcala, Estado de México, Oaxaca, Morelos, Guerrero, Sonora, San Luis Potosí y Puebla. Véase "La acción federal en los estados", en *Boletín*, septiembre de 1922, t. 1, núm. 2, pp. 319-373, citado también por Fell, Claude, *José Vasconcelos. Los años del Águila,* México, UNAM, 1989, pp. 69-77. Véanse diversos convenios y contratos en AHSEP, Durango, exp. 37/10, Chihuahua, exp. 38/10, Coahuila, exp. 37/5, Guerrero, exp. 39/1.

[5] En varios casos, como en el de Oaxaca, el gobierno local centralizó la educación (con el pretexto de que los ciudadanos se negaban a pagar el impuesto personal para sostenerla pues les resultaba una carga odiosa) y luego pidió ayuda económica al gobierno federal, con la promesa de aumentar progresivamente la suma que destinaría a este renglón (AHSEP, Oaxaca, exp. 71/1). En Chiapas, por citar otro ejemplo, la delegación federal, una vez instalada, hizo gestiones para que las escuelas pasaran a depender del gobierno del estado y después de la federación (Chiapas, exp. 61/2).

La acción paralela

Las autoridades del gobierno de Calles siguieron otra política: para llenar las lagunas de la acción local crearon un sistema educativo paralelo al estatal e independiente de éste. Su acción fue más cautelosa, pero no por eso menos extensiva: a la creación de innumerables escuelas rurales se sumó el impulso que recibieron algunas instituciones de carácter federal, como las misiones culturales y las normales rurales.

En defensa propia, algunos gobernadores apoyaron significativamente la educación en sus entidades, redujeron al mínimo la injerencia del centro y desarrollaron sus propios programas que nada tenían que ver con los nacionales. Por ejemplo en Tabasco el gobernador Tomás Garrido Canabal impuso la escuela racionalista como escuela oficial del estado en 1926.

No obstante que a finales del callismo el número de escuelas estatales y municipales doblaba el de las federales, las autoridades centrales se ufanaban de la importancia que había cobrado el sistema federal.[6]

En realidad, la de los veinte fue la década de mayor expansión del sistema educativo en su conjunto. Ambos órdenes, federal y estatal, parecían haber entablado una carrera para ver quién desplegaba mayores esfuerzos a favor de la multiplicación de las escuelas de enseñanza básica. Durante los años treinta el gobierno federal dejó atrás a los estados.

La centralización absoluta

Los gobiernos del maximato, además de la acción paralela, emprendieron una tercera vía, la centralizadora, y absorbieron los sistemas educativos de varias entidades. Esto se hacía a menudo a petición de los mismos estados, debilitados por la crisis que atravesaba el país, en parte como resultado de la gran depresión de 1929.

En 1930, Aarón Sáenz, secretario de Educación de Ortiz Rubio, preocupado sobremanera por las relaciones entre la federación y los estados y por la supuesta debilidad educativa de éstos, los convocó a una Asamblea Nacional de Educación. Tras acalorados debates los propulsores de la federalización perdieron la partida, pues se acordó que la responsabilidad de normar la educación correspondería a las entidades y que el papel del gobierno fe-

[6] Según la *Noticia Estadística* de 1928, había en el país 4 076 escuelas sostenidas por la federación y 9 943 por los estados y municipios. Aún el número de escuelas rurales estatales era mayor que el de las federales (5 079 *vs.* 3 303). Véase *Noticia Estadística*, México, SEP, 1930, pp. 762-765.

deral debía ser simplemente auxiliar. Sin embargo se resolvió que este último seguiría estableciendo escuelas en las regiones menos pobladas y más aisladas.

No obstante, las autoridades de la SEP, en particular Narciso Bassols, quien fuera secretario de Educación entre finales de 1931 y mayo de 1934, continuaron impulsando la federalización.

En 1933, un convenio con el estado de Chihuahua dio a la Secretaría el control absoluto de las escuelas de la entidad. El trato, que fue el primero de su género, contradecía las resoluciones de la Asamblea. Las escuelas primarias urbanas, semiurbanas y rurales serían manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el estado y se apegarían a los programas, métodos y sistemas de la SEP. El gobierno estatal entregaría a la Dirección de Educación Federal los planteles de educación primaria y suprimiría la Dirección General y las Inspecciones de Educación Primaria. Se comprometía además a aumentar la suma destinada a la educación en forma proporcional a los demás egresos. La designación de maestros se haría de acuerdo con las disposiciones dictadas por el gobierno federal y éstos gozarían de los mismos derechos que los federales. La SEP, por su parte, seguiría sosteniendo sus escuelas y manteniendo sus compromisos con el estado. El convenio podía ser revocado si al concluir un año escolar el estado deseaba recobrar el manejo y la dirección de sus planteles.[7]

Poco después se firmó un convenio similar con Zacatecas, lo que permitió a la federación controlar 520 escuelas más. Pronto solicitaron la federalización Guerrero y Nayarit. En 1934 se tramitaban contratos con Coahuila, Colima, Nayarit, Morelos y Tlaxcala.[8]

Bassols extendió el área del gobierno central, recurriendo a estrategias como la federalización de las escuelas Artículo 123 y de las escuelas de circuito, que eran sostenidas por las comunidades y estaban a cargo de éstas.

La reforma de la fracción X del artículo 73 federalizó la jurisdicción para exigir a los patrones cumplir con las obligaciones que en materia educativa les imponía el artículo 123 constitucional de acuerdo con la Ley del Trabajo.

[7] El jefe del Departamento de Escuelas Rurales, Rafael Ramírez, no tardó en mostrar la mano dura del gobierno federal y en dar al director de Educación Federal instrucciones detalladas para recibir e inventariar las escuelas. Cambió planes y programas y amenazó con destituir a aquellos maestros que no se hubieran titulado o no demostraran una preparación mínima de sexto año. Las escuelas de la ciudad de Chihuahua quedarían bajo la supervisión del director de Educación Federal y las otras estarían sujetas a los inspectores (*Memoria relativa al estado que guarda el ramo de Educación Pública*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1933, t. II, pp. 27-32).

[8] *Memoria relativa al estado que guarda el ramo de Educación Pública*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1934, vol. 2, p. XVI y p. 29.

Las escuelas de las empresas se sujetarían a los programas oficiales de la federación y los maestros serían designados por sus autoridades. Las reformas y adiciones a la Ley del Trabajo dieron a la SEP facultades para exigir su aplicación y para imponer las sanciones necesarias a los patrones incumplidos. El control de estas escuelas, además de ampliar su radio de acción (había más de tres mil escuelas Artículo 123), dio a la SEP nuevos espacios de poder. Varias de ellas fueron plataformas para organizar comités agrarios, cooperativas, sindicatos. Muchos de sus maestros denunciaron los abusos de que eran víctimas los trabajadores e incluso se enfrentaron a las fuerzas retardatarias que los explotaban.

El Plan Sexenal del Partido Nacional Revolucionario (PNR), aprobado a finales de 1933, sancionaba lo que ya estaba en práctica y negaba a la vez lo que ya era un hecho. El apartado VI del Plan aseguraba que el PNR "no pretendía la federalización de la enseñanza ni su centralización o control por el gobierno federal en la ciudad de México, ni relevar a los estados y municipios de sus atribuciones en el ramo educativo."[9]

Reiteraba la necesidad de coordinar la acción de las tres instancias para "evitar los graves inconvenientes que provienen de la disparidad de disposiciones, métodos y procedimientos". Por lo tanto, señalaba que:

> A la mayor brevedad posible se celebrarán acuerdos entre las autoridades locales y las del gobierno federal *sobre la base de que la unidad y coordinación en materia educativa no eximirá a las autoridades locales de las obligaciones educativas que les corresponden.*
>
> Los acuerdos expresados estipularán que compete al gobierno federal el manejo técnico y administrativo de las escuelas primarias.[10]

No fue sino hasta 1934 cuando hubo un cambio en la legislación. La reforma constitucional de la fracción correspondiente del artículo 73 dio a los partidarios de la federalización un sonado triunfo al conceder al Congreso "la facultad para dictar las leyes necesarias para distribuir la función educativa entre federación, estados y municipios y fijar aportaciones económicas correspondientes a este servicio público con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República". Las autoridades, sin embargo, reiteraban que la reforma establecía "tan sólo un sistema de distribución justa, uniforme y controlada de las funciones educativas entre las tres entidades públicas que participan en ellas".[11]

[9] *La educación pública en México*, México, SEP, 1928, t. I, p. 478.
[10] *Ibid.*, p. 428.
[11] *Ibid.*, p. 524.

El gobierno federal se autoconfirió varias prerrogativas. El convenio entre la SEP y el poder ejecutivo de Querétaro para "fomentar, coordinar y unificar la educación pública" repetía casi al pie de la letra las dispares condiciones estipuladas con Chihuahua. No sólo todas las escuelas serían manejadas técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el estado, sino que además se ajustarían a leyes, programas, métodos y sistemas adoptados por la SEP, lo que terminaría con cualquier vestigio de autonomía local.[12]

No todos los estados aceptaron un pacto tan desigual. Veracruz, enemigo ancestral de la federalización, se negó a firmar un convenio que lo privaría de sus facultades en materia educativa.[13] El gobernador, Gonzalo Vázquez Vela, encontraba injusto el hecho de que la entidad dejara de tener injerencia en la educación, pero sí tuviera la obligación de sostenerla. La desaparición del órgano directivo de educación, argumentaba, dejaría a Veracruz sin ninguna prerrogativa en este campo.[14] No le parecía "equitativo" aportar todo un sistema bien organizado y orientado y ser despojado de la facultad de coordinar sus labores. Por lo tanto, declinaba "la invitación" de la SEP a firmar un convenio semejante al de Querétaro. Proponía, en cambio, unificar la acción educativa por medio de un solo programa que sería el de la

[12] La Dirección de Educación del estado sería suprimida y sustituida por la federal y la suma ahorrada en su sostenimiento se destinaría a la creación de escuelas. El gobierno del estado no disminuiría las partidas de educación, sino que las aumentaría anualmente. El federal, por su parte, se comprometía a seguir sosteniendo las escuelas rurales, el internado indígena, y las escuelas Artículo 123. El presupuesto lo elaborarían en conjunto autoridades federales y locales, pero la administración de los fondos quedaría a cargo de la Dirección de Educación Federal. La designación de personal docente y de inspección se haría de acuerdo con las leyes y disposiciones dictadas por el gobierno federal con prioridad para los maestros del estado (AHSEP, Querétaro, exp. 224/26, y *Periódico oficial*, 13 de junio de 1935, pp. 103-104). Un par de meses después, el sindicato de maestros socialistas del estado solicitó homologación de sueldos con los maestros federales, puntualidad en los pagos y además un subsidio al gobierno federal para dedicarlo a la educación con el argumento de que la federalización exigía nuevas tareas.

[13] Véase la intervención de los delegados de Veracruz en el Congreso de 1930, en A. Arnaut *op. cit.*, p. 133.

[14] Vázquez Vela se mostraba orgulloso de la tradición educativa y doctrinaria de su estado, precursor de la educación socialista y creador de programas cuya modernidad había llamado la atención en todo el país. Hacía ver que en Veracruz la educación socialista no provocaba las mismas desorientaciones que en otros estados; había un perfecto entendimiento entre autoridades locales, maestros y organizaciones sindicales, que se encontraban a la vanguardia tratando de incrementar la cultura popular. Estaban a punto de inaugurarse la moderna escuela normal Rébsamen y tres normales campesinas; su gobierno destinaba a la educación 45% del presupuesto general, sin contar los egresos para construcción de edificios escolares. No hablaba del descontento que existía entre los maestros por falta de pagos.

entidad y organizar las escuelas "de acuerdo con el plan que tienen adoptado las nuestras".[15] La SEP rechazó las propuestas del gobernador, que dejarían a su representante a su merced y le hizo ver que

> debería aceptar como hecho indiscutible el que no puede seguir organizando y dirigiendo la educación como cosa independiente de los esfuerzos de la federación, que la unificación requiere necesariamente un poder director, unificador y coordinador que de ninguna manera podrá ponerse en manos de ninguna de las entidades federativas. *El gobierno de Veracruz forzosamente habrá de aceptar un convenio bajo la dirección y control de la Secretaría como elemento superior de unificación y coordinación general.*[16]

Seguramente se llegó a un acuerdo pues sólo un par de meses después Gonzalo Vázquez Vela y Gabriel Lucio —este último director de Educación Pública del estado y también enconado enemigo de la federalización, fueron nombrados secretario y subsecretario de Educación, respectivamente.[17] Ambos tuvieron en sus manos la responsabilidad de la centralización educativa, que impulsaron de manera moderada y conciliatoria y volvieron a la vieja fórmula vasconcelista de establecer convenios con cada uno de los estados.[18]

Entre 1935 y 1939 se firmaron contratos con Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas. La federalización estuvo estrechamente ligada al lento proceso de unificación de los sindicatos magisteriales que culminó con la creación del STERM. Los líderes la enarbolaron como bandera para adoptar un sistema unificado de escalafón y terminar con las desigualdades económicas del magisterio.[19]

[15] AHSEP, exp. 254/7.

[16] *Idem.*

[17] También resulta sorprendente constatar que el convenio por el cual Querétaro entregó su sistema educativo a la federación fue firmado el 12 de junio, cinco días antes de que Vázquez Vela asumiera el cargo de secretario de Educación.

[18] Por ejemplo en Morelos, según el convenio, el sistema educativo local estaría a cargo de la Dirección de Educación Federal y los sueldos del profesorado serían pagados por la oficina federal de Hacienda a la que el estado entregaría 15000 pesos mensuales para sueldo de los maestros (AHSEP, exp. 290/10).

[19] Por citar un ejemplo, la unión de maestros de Saltillo se dirigía a Cárdenas en estos términos: "considerando como única solución para proteger a los maestros de los estados y municipios de la falta de leyes de escalafón e inamovilidad; así como para lograr que el salario tan arduamente ganado por los educadores sea cubierto cabal y oportunamente y para lograr también los beneficios que el gobierno federal ha otorgado a los maestros de su dependencia, esta organización ha tomado el acuerdo [...] de solicitar del gobierno que Ud. preside [...] influya para que el Congreso Nacional haga las reformas necesarias a las leyes respectivas a efecto de

En 1938 la Ley Orgánica Reglamentaria del artículo 3E dio un nuevo impulso a la federalización.

El capítulo XVIII, artículo 90 estipulaba:

> El Ejecutivo de la Unión podrá celebrar con los gobiernos de los estados convenios de unificación y coordinación del servicio educativo *sobre la base de que la dirección técnica del mismo estará a cargo de la SEP*. Por lo que hace al aspecto administrativo será materia del convenio en cada caso precisar su control y distribución. Los gobiernos de los estados y la SEP fijarán el monto de las aportaciones correspondientes a los municipios en las entidades en que la educación está a cargo exclusivamente de los gobiernos locales.

El artículo 3° del capítulo XIX concedía un plazo de seis meses para que quedaran firmados los convenios de unificación y coordinación entre la federación y los gobiernos de los estados.[20]

En 1940, el Comité Ejecutivo del STERM puso en marcha una Campaña Nacional Pro Federalización de la Enseñanza con el objetivo de formular un convenio único. No llegó más allá de lo logrado por el gobierno federal, pues enfrentó la oposición de gobernadores, maestros y diversas organizaciones locales que defendían su autonomía.

El sexenio de Ávila Camacho transcurrió entre querellas magisteriales que contradecían la política de unidad nacional que el régimen propulsaba. Los directivos del STERM en el Congreso de 1941 continuaron presionando, infructuosamente, por la federalización de la enseñanza. De nuevo se toparon con la resistencia de las fuerzas locales y del magisterio regional.

La Ley Orgánica de 1942, sin embargo, ratificó los poderes educativos de la federación. Permitía a las entidades conservar la dirección administrativa de sus planteles, pero la técnica quedaba a cargo de la SEP. En aras de la unidad, meta fundamental de la educación nacional, se concedía a la SEP la facultad para formular planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, "claro que sin olvidar que tal formulación deberá tener la elasticidad adecuada para que [...] se adapten a las necesidades regionales".

Los intentos de federalización del secretario de Educación, Véjar Vázquez, también fracasaron por las divisiones entre los maestros y por su propia intransigencia, que lo llevó a ser eliminado de su cargo en la SEP. La

---

que a la brevedad se logre la federalización de la enseñanza [...] especialmente en lo que se refiere a los aspectos económicos y técnicos que darán la unidad de acción para que sea un hecho la verdadera escuela socialista mexicana" (AHSEP, exp. 279/39).

[20] *La educación pública...*, t. II, p. 540.

política conciliadora del nuevo secretario, Jaime Torres Bodet, permitió, finalmente, la unificación magisterial y la formación del SNTE.

En la década siguiente, las escuelas federales en los estados aumentaron poco en números absolutos en comparación con los veinte años que siguieron a la creación de la SEP. Para 1958, según datos oficiales, había 19437 escuelas entre federales y federalizadas (planteles que económicamente dependían de los gobiernos locales pero cuya dirección técnica estaba a cargo de la SEP). Sin embargo, el número de maestros se duplicó en este periodo, lo que muestra la reacción del sistema escolar al proceso de urbanización y de crecimiento, pues muchas escuelas federales dejaron de ser rurales y unitarias, para convertirse en elementales o aumentar sus grados. Asimismo, la SEP continuó manteniendo un complicado engranaje burocrático, multiplicando oficinas y dependencias, subdirecciones y personal de inspección, con lo que ganó mayor presencia en los estados y aumentó sus tareas de planeación, supervisión, evaluación y propaganda. Finalmente, el Consejo Técnico Consultivo creado en 1955 le permitía un mayor acercamiento con el magisterio, pues uno de sus objetivos era fomentar su mejoramiento profesional, planear, dirigir y supervisar su labor y formular las normas para valorar sus trabajos.[21]

Según Arnaut, si bien en estos años no se realizó la federalización, entendida como absorción centralizada de los sistemas escolares de los estados, la centralización siguió avanzando por otras vías, como la expansión de la acción educativa federal, la retracción más o menos constante de los estados en el ramo educativo y la unificación de sueldos, condiciones de trabajo y oportunidades profesionales de todos los maestros.[22]

Los primeros indicios del cambio (1958-1970)

La pesada maquinaria burocrática de la SEP, que crecía a la par que la explosión demográfica, comenzó a ser una rémora. Paradójicamente, fue el gobierno federal quien recogió las quejas de maestros y dio la voz de alarma. El mismo Torres Bodet advirtió sus inconvenientes administrativos. En enero de 1958 se presentó un proyecto de descentralización ante el X Consejo Nacional del SNTE. Los efectos negativos de la excesiva centralización eran cada vez más evidentes: duplicidad de funciones, competencia innecesaria en los servicios, abandono de la educación por parte de varias entidades, por ejemplo, el Distrito Federal apenas invertía 2% de su presupuesto en educación.

[21] *Acción educativa del gobierno federal* (1 de septiembre de 1955 al 31 de agosto de 1956), México, SEP, p. 44.

[22] A. Arnaut, *op. cit.*, p. 165.

Los argumentos de carácter pedagógico eran también contundentes: En algunas entidades los maestros se quejaban de que la mayoría de los directores de Educación habían sido foráneos y conocían el estado sólo de nombre. Los programas de enseñanza ignoraban los problemas locales. La geografía, la economía y la historia de las entidades eran pasadas por alto en las escuelas y ni los niños de primaria, los adolescentes de secundaria o los jóvenes recibían conocimientos completos sobre sus estados.[23]

La comisión que redactó el Plan de Once Años informaba que 58% de la enseñanza primaria estaba siendo atendida por la federación; 30.64% por estados y municipios, y 10.53% por escuelas particulares. Los estados deberían colaborar en su financiamiento de manera proporcional a sus posibilidades y necesidades.

El Consejo Nacional del SNTE rechazó la propuesta de descentralización en 1959. Finalmente, el Plan de Once Años apenas contemplaba una reforma administrativa y el proyecto descentralizador se relegó.

En la década de los sesenta la expansión educativa favoreció cada vez menos a las poblaciones aisladas y más a las concentraciones campesinas y urbanas que respondían al acelerado crecimiento industrial del país. La población de educación primaria creció de 5 a 9 millones, superando todos los cálculos y previsiones.

A finales de su gobierno, el presidente Gustavo Díaz Ordaz planteó la urgencia de realizar una reforma para resolver los problemas educativos a los que atribuía el origen de la rebelión estudiantil de 1968 que había conmocionado al país. En 1970 el secretario de Educación, Agustín Yáñez, anunciaba el proyecto de una descentralización progresiva del sistema. El SNTE hizo suyo dicho proyecto y la Segunda Conferencia Nacional de Educación aprobó un capítulo dedicado a la reforma administrativa de la SEP. Este intento de descentralización tampoco prosperó.[24]

En 1973 la Ley Federal de Educación distribuía la función educativa entre la federación, estados y municipios, reservando al Poder Ejecutivo federal las siguientes atribuciones:

> Formular para toda la República los planes y programas para la educación primaria, secundaria y normal y para la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos. Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria. Intervenir en la formación de planes de cooperación internacional en materia de docencia, investigación y difusión cultural. Vigilar en todo el país el cumplimiento de la ley y sus disposiciones reglamentarias.

[23] Ésta es la queja de varios maestros y autoridades educativas.
[24] *Memoria II. Conferencia Nacional de Educación*, SNTE, México, 1970.

Todas estas funciones serían ejercidas por medio de la Secretaría de Educación Pública. La nueva ley ampliaba el ámbito educativo nacional al introducir una revolucionaria modalidad: la enseñanza elemental, media y superior podía ser extraescolar. La Ley Federal no desconcentró, al contrario, aumentó la carga y las facultades de la federación, aunque esta vez prescribía que los estados y municipios conservarían la dirección técnica y administrativa de sus planteles.

Según Latapí, el gobierno federal siguió ganando espacios y competencias. Sin embargo, no logró absorber totalmente a los sistemas estatales ni violó los principios fundamentales del federalismo, pues los estados conservaron sus facultades para legislar.[25]

El lento camino hacia la descentralización

Para finales de la década, la Secretaría empezó a recorrer lentamente el camino contrario, el de la descentralización, a la que se denominó también "federalización". El paso inicial fue la "desconcentración". El crecimiento del sistema federal había sido desmesurado. En 1977, según Yolanda de los Reyes, más de 50 000 planteles con 300 000 maestros y 10 700 000 educandos dependían de la capital del país. La planeación y la administración de recursos estaban centralizadas y los órganos de decisión se concentraban en la capital. Con frecuencia la expansión de los servicios obedecía más a presiones políticas o decisiones centrales que a las necesidades educativas. En marzo de 1978, la SEP inició la desconcentración del aparato administrativo. Pretendía conservar la dirección técnica y pedagógica y liberarse de la carga de distribuir los recursos y manejar los servicios. Esta reforma fue concebida "no sólo como un reajuste de carácter administrativo sino como un factor de equilibrio social y desarrollo político".[26] Según Arnaut, la desconcentración se inició sorpresivamente. Se establecieron 31 delegaciones generales de la SEP en los estados, las cuales se superpusieron a las oficinas tradicionales.[27]

[25] P. Latapí, art. cit., 1995, p. 26.

[26] Yolanda de los Reyes, "La desconcentración y la descentralización de los servicios educativos: el caso de México", ponencia presentada en la 2ª Reunión Subregional "Descentralización y desarrollo urbano: ámbitos de competencia, decisión y participación", 17-21 enero, 1983, México, El Colegio de México, p. 3.

[27] Los objetivos de las nuevas delegaciones generales fueron: acelerar la ampliación de los servicios educativos y buscar el equilibrio de los mismos en el estado; adecuar el sistema a las necesidades de cada región sin perder por ello su carácter nacional; mejorar la calidad de la enseñanza, elevar la eficiencia del sistema racionalizando los recursos humanos, materiales y financieros y fortalecer el federalismo. Véase Arnaut, *op. cit.*, pp. 78-82.

El proceso de desconcentración fue un arma de doble filo. Según la autora antes citada: "Si bien hizo más eficiente el sistema educativo, también fortaleció la presencia de la federación en cada estado disminuyendo el papel de las autoridades locales".[28] Por otro lado, el secretario de Educación perdió autoridad sobre los delegados que tuvieron poder de decisión en varias áreas y manejaron una proporción considerable del presupuesto.[29]

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 consideró la descentralización de la educación básica y normal como la vía para elevar la eficiencia y calidad de la educación y propiciar la participación de la comunidad. Esta vez tanto la SEP como los maestros parecían estar de acuerdo en la necesidad de la federalización.

El 8 de agosto de 1983 un decreto presidencial facultó a la SEP para firmar acuerdos con los gobiernos de los estados con el fin de establecer Comités Consultivos para la descentralización educativa. Los continuos cambios en la Secretaría retrasaron la "federalización", que aparentemente se consumó en mayo de 1992 mediante la firma de convenios con cada uno de los gobiernos estatales y con la transferencia de 100 000 establecimientos educativos y 700 000 empleados. Veintiséis estados crearon sus respectivos organismos descentralizados y se hicieron cargo de las funciones transferidas por el gobierno federal.

Sin embargo, esta redistribución de funciones no hizo más que reforzar el papel rector del Estado nacional en la educación. En 1993, la reforma al artículo 3° elevó a rango constitucional el poder de la federación para decidir sobre los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal, facultad que ya existía en las leyes reglamentarias de 1973 y 1942. Una nueva Ley General de Educación distribuyó y deslindó funciones que reforzaron las facultades normativas del gobierno federal y reservaron a los estados la facultad exclusiva de impartir la educación básica dentro de sus jurisdicciones.

La tan anunciada "federalización educativa" ha causado gran desconcierto y no menos descontento en un amplio sector. Varios autores coinciden en denunciar la naturaleza "centralizadora" de la "descentralización". Para preservar el carácter nacional de la educación, la SEP continuaría ejerciendo funciones normativas en planes y programas y de control, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional. Los estados conservarían sólo la operatividad. Latapí califica la reforma "como un confuso propósito de descentralización educativa con una concepción radicalmente centralista que

[28] Yolanda de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (coord.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 164.

[29] Sobre las delegaciones, véase también A. Arnaut, *op. cit.*, pp. 203-205.

lesiona la soberanía de los estados".[30] Asimismo, hace ver que el que la federación tenga "todas las facultades necesarias para garantizar el carácter nacional" de la educación, como afirma la ley, carece de fundamento constitucional.[31] Otros autores censuran sus fines eminentemente políticos y señalan que lo que se persigue realmente es el fortalecimiento del Estado. Ornelas comenta que "en el nuevo federalismo el gobierno federal pretende conquistar el mejor de los mundos posibles. Estratégicamente el Estado busca incrementar su legitimidad con reformas graduales que impulsen el federalismo, más simultáneamente mantener la dirección de la educación".[32] Hay quienes llaman la atención a la esencia ambivalente de la federalización y la definen como un modelo intermedio entre la descentralización plena y la descentralización. El gobierno federal parece haber logrado una meta largamente acariciada: la unificación educativa en sus aspectos esenciales, bajo su rectoría. Para ello hubo de recorrer un tortuoso camino, deshacerse de algunos lastres, recurrir a subterfugios, imponer condiciones. Toca ahora a los estados aprovechar el terreno ganado para reforzar su autonomía, detener el avance de la federación y hacer que el verdadero federalismo educativo sea una realidad.

[30] Pablo Latapí, *Tiempo educativo mexicano, I*, Aguascalientes, UAA, 1996, p. 148.

[31] P. Latapí, "Federalismo...", p. 29.

[32] Carlos Ornelas, "La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", 1995, mecanuscrito.

LA FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA Y EL SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN

Alberto Arnaut

Introducción

La descentralización —ahora denominada "federalización educativa"— consiste en la transferencia del personal, las escuelas y los recursos de esos servicios educativos, del gobierno federal a los gobiernos de los estados; sin embargo, al mismo tiempo el gobierno federal conserva y refuerza sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional.

Los fundadores del sistema educativo mexicano sostuvieron siempre la idea de "federalizar" la educación primaria, con el fin de equilibrar —u ocultar— las consecuencias centralizadoras de las políticas de expansión del sistema federal y las iniciativas federales encaminadas a uniformar o absorber los sistemas educativos locales; y sobre todo con la intención de doblegar la oposición de los gobiernos y los educadores de los estados a cualquier proyecto centralizador de la enseñanza.

Más de un siglo después, un proceso de signo contrario, descentralizador, fue denominado con la misma expresión, "federalización". Los signantes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN), que consumó la descentralización en mayo de 1992, usaron la misma expresión, "federalización", con el fin de ocultar o equilibrar un proyecto de descentralización rechazado principalmente por la dirección nacional del SNTE.[1]

El concepto de "federalización" encierra, pues, una ambigüedad y adquiere su significado según la coyuntura en la cual se usa. Federalizar un sis-

[1] En el texto del ANMEBN no se menciona el concepto de "descentralización" ni el de "federalización", sólo se alude a la "reorganización" y a "la transferencia". Sin embargo, los signantes del Acuerdo usaron profusamente en sus discursos y en los medios de difusión el concepto de "federalización" para resumir el proceso mediante el cual se buscaba construir un "nuevo federalismo educativo".

tema descentralizado significa centralizarlo y, por el contrario, federalizar un sistema centralizado significa descentralizarlo. En su ambigüedad estriba su acierto político, y termina revelándonos la realidad de un auténtico sistema federal de gobierno: ni absoluta autonomía de los estados porque no serían partes de un todo, ni competencias absolutamente absorbentes del gobierno federal porque entonces no tendríamos estados, sino dependencias directas de un gobierno unitario. Por las mismas razones, esa ambigüedad refiere lo que debería ser un auténtico sistema educativo federal: un sistema educativo nacional dentro de un régimen federal de gobierno, en el cual las facultades, las responsabilidades y la función educativa se distribuyen entre las distintas jerarquías de gobierno, mediante un sistema de facultades exclusivas y concurrentes entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados.

En este trabajo nos proponemos presentar una reflexión sobre la evolución del sindicalismo magisterial mexicano a lo largo de una historia que va de la centralización a la descentralización educativa, o si se quiere de la federalización centralizadora a la federalización descentralizadora.

Un sindicato nacido de la federalización centralizadora

Todos sabemos que la formación del sindicalismo magisterial mexicano fue de la mano de un vasto proceso de centralización y expansión centralizada del sistema de educación primaria. Y lo fue no sólo por el hecho de que los maestros federales de primaria fueron los pioneros en la lucha por la federalización (entendida como centralización), sino también por el hecho de que los maestros de las primarias municipales y estatales se organizaron bajo el liderazgo del magisterio federal en los estados y, al mismo tiempo, se unieron para resistir u oponerse a los sucesivos proyectos de formación de una organización nacional de maestros dominada por los maestros federales.

Antes de la revolución se pensó que una de las formas de impulsar la centralización educativa era la formación de una Asociación Nacional de Maestros. La misma resistencia localista y particularista que dio al traste con la idea de federalizar (en su sentido centralizador) la educación primaria, impidió la formación de una organización nacional de maestros.

Tiempo después, la centralización parcial y la vigorosa expansión de la educación primaria federal alentaron y fueron apoyadas por la formación y consolidación de un Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La centralización educativa estimuló de muy diversas formas la sindicalización de los maestros. Una de las más notables fue la transformación de un gremio caracterizado por la pluralidad patronal (la de los estados y municipios) a otro en el que progresivamente fue dominando la unidad patronal en-

carnada por la SEP, donde llegó a trabajar la mayoría del personal de educación primaria y secundaria del país.

Por otra parte, la creación desde el centro y la expansión centralizada de un vasto sistema nacional de enseñanza rural, integrado predominantemente por maestros rurales sin formación normalista, que apenas habían terminado la educación primaria elemental, neutralizaron la resistencia que opusieron a la organización sindical los profesores normalistas en servicio durante la primera década posrevolucionaria. Muchos normalistas de entonces, por razones de estatus social, rechazaban la organización sindical que —decían— no había sido pensada ni para los profesionistas ni para los trabajadores intelectuales ni mucho menos para los profesionales de la educación ni para los pedagogos, sino para los obreros o trabajadores manuales.[2] La mayoría de los maestros rurales, en cambio, no tenían prestigio profesional que cuidar. Después, comienzan a incorporarse al servicio las primeras generaciones de profesores normalistas rurales, formados en las normales rurales federales fundadas por la SEP en distintas regiones del país. Los profesores normalistas rurales federales tendrían una mayor simpatía que sus colegas urbanos de las generaciones anteriores hacia las ideas obreras y sindicales, e incluso muchos de ellos se convertirán en propagandistas y dirigentes sindicales del magisterio durante los años radicales de la década de los treinta.

Aún más, la sindicalización del magisterio fue por sí misma un proceso centralizador, como lo fue la sindicalización de otros segmentos de trabajadores manuales e intelectuales. Sindicalizar era subordinar de un modo centralizado a los múltiples agrupamientos —geográficos, administrativos, funcionales y profesionales— de los empleados de una misma empresa y luego de más de una empresa y, en el caso de la administración pública, de una o más unidades burocráticas. Sindicalizar era también reunir en una misma organización a los trabajadores —de muy diversas categorías— que hasta entonces no habían pertenecido a ninguna agrupación presindical.

El sindicalismo no sólo integró en una misma organización a los agrupamientos preexistentes, sino también desplazó, redefinió o sometió los resortes, actitudes, objetivos y agrupamientos presindicales a una dinámica sindical, muy distinta a las anteriores.

[2] En los años veinte, frente a la propuesta de Vicente Lombardo Toledano (desde la CROM) de extender los derechos laborales y sindicales consagrados en el artículo 123 constitucional a los maestros (bajo el lema: "El Artículo 123 también para los maestros"), algunos dirigentes e ideólogos normalistas proponían, por el contrario, que se promulgase "un artículo 123 para el magisterio", es decir, una legislación especial para los profesionales de la educación, al margen de los obreros y jornaleros agrícolas.

Nacido de un proceso fundamentalmente político, el sindicalismo magisterial se desarrolló contra las incipientes agrupaciones magisteriales de corte pedagógico que lo precedieron y, sobre todo, en el marco de una política educativa que tendía a menospreciar las actividades típicamente escolares y pedagógicas, en nombre de imperativos que se juzgaron más urgentes y relevantes —y que lo fueron y siguen siendo en muchos aspectos y regiones del país—, como el de la integración nacional, mediante la transformación socioeconómica de las comunidades rurales y la configuración de un sistema político nacional y centralizado.

Además, es un sindicalismo que se encuadra en una legislación administrativa y laboral y en un marco estatutario, diseñado para integrar en un sindicato prácticamente único y centralizado, como el SNTE, al magisterio, a un segmento importante de los directivos —directores de escuela, supervisores y directores de educación— y a los empleados técnicos, administrativos y manuales del sector en todo el país, dependientes de la SEP y de los gobiernos de los estados.

Con el apoyo oficial, el sindicalismo magisterial llegó a monopolizar la representación no sólo de los intereses laborales del magisterio, sino también de sus intereses profesionales y políticos, y a invadir un segmento importante de la dirección técnica y administrativa de la educación en los gobiernos federales y estatales. De tal modo que el sindicato no sólo interviene para la defensa del salario, el empleo y el respeto a las condiciones de trabajo de sus miembros, sino también ha llegado a controlar las condiciones mismas de trabajo del magisterio y su carrera profesional, administrativa y política, e incluso la permanencia en sus puestos del personal de confianza (no sindicalizado) de la Secretaría de Educación.

Los clivages profesionales y territoriales del magisterio no fueron borrados por completo, pero fueron sometidos a lógicas o dinámicas distintas: la sindical y la política. Procesos que ocurrieron en un sistema educativo caracterizado por la complejidad de su organización, sus medios, sus fines y la gran heterogeneidad de los grupos que la integran, así como por la extensión y heterogeneidad de sus destinatarios y de los medios socioeconómicos donde se desempeñan.

Aumenta la complejidad —y las fuentes de contradicción de origen— cuando el Estado encomienda a los maestros —como miembros del sindicato y en su desempeño profesional— el cumplimiento de tareas sociales y políticas, más allá de su labor docente en el aula y la escuela.

Así, las agrupaciones profesionales preexistentes se van debilitando debido al predominio creciente de la representación laboral y a la progresiva invasión de las instancias profesionales por las sindicales. Finalmente, en 1960, este proceso se consolida con la supresión de las ramas seccionales y

nacionales de especialidad, que integraban a grupos profesionales y laborales muy específicos.

El gobierno del presidente Lázaro Cárdenas consideró seriamente la posibilidad de emprender una centralización absoluta, al menos de la educación primaria, y en ese afán consideraba indispensable la formación de una organización nacional de maestros. No pudo consumarse ese proyecto (aunque llegó a predominar el sistema federal en ese nivel), pero sí el de constituir un Sindicato Nacional que agrupó a todos los maestros y empleados de base de la SEP y a casi todos los maestros de educación primaria y secundaria dependientes de los gobiernos de los estados.

A pesar de la resistencia de varios gobiernos y organizaciones magisteriales de los estados, el SNTE llegó a constituirse en un sindicato prácticamente único del magisterio nacional. El SNTE significó el abandono de los proyectos federacionistas y confederacionistas que le antecedieron. No obstante, esa resistencia local frente a una organización nacional y centralizada se mantendrá por varios años e incluso en los momentos de mayor centralización sindical conservará su expresión estatutaria en la sobrevivencia de las diecisiete secciones estatales, que agrupan dentro del SNTE a los maestros dependientes de los gobiernos de los estados, así como en la existencia de un poderoso sindicato que, al margen del SNTE, agrupa a los maestros estatales del Estado de México.

Los principales soportes de la estructura centralizada del SNTE fueron: *i*) la legislación laboral de los trabajadores al servicio del gobierno federal, que permitía sólo un sindicato en cada una de las unidades burocráticas; *ii*) los reglamentos de condiciones generales de trabajo y de escalafón de la Secretaría de Educación; *iii*) los estatutos del sindicato, y *iv*) la expansión centralizada de los servicios de educación básica y la retracción de la acción educativa local, especialmente en ese nivel educativo.

A pesar de eso, en sus orígenes la estructura del SNTE tenía rasgos mucho más desconcentrados que ahora. En ese entonces, las secciones estatales e incluso las federales gozaban de un mayor margen de autonomía frente a la dirección nacional.

La estructura del sindicato también daba mejor cuenta de la diversidad profesional de su membresía, mediante la conformación de las denominadas ramas nacionales de especialidad que agrupaban a distintas categorías de los trabajadores de la educación.

Los rasgos centralizados de la estructura del SNTE se acentuaron conforme la SEP expandía su aparato y los servicios educativos en todos los rumbos del país. También por una serie de cambios en los estatutos del sindicato, tendientes a concentrar la representación y el control en el comité nacio-

nal y dentro de éste en el secretario general o en el hombre fuerte en turno del sindicato.

Entre los cambios estatutarios más notables encontramos aquellos tendientes a concentrar en el comité nacional la representación, el control interno y la gestión; así como la supresión de las asambleas de las ramas nacionales de especialidad, la incorporación de sus miembros a la pirámide unitaria del sindicato: delegaciones, secciones y dirección nacional, y la atención de sus asuntos por secretarías y comisiones nacionales y seccionales más o menos especializadas.

El centralismo sindical también avanzó por medio de la acción y algunos de los logros de la actuación sindical. Entre éstos destaca el reconocimiento del monopolio de la dirección nacional en la gestión de los asuntos del magisterio de todo el país ante las oficinas de la SEP, la Dirección de Pensiones (después ISSSTE) y la SHCP (después SPP).

Otros logros sindicales se tradujeron en la creciente centralización de las secciones estatales, mediante la firma de convenios de nivelación, en los cuales los gobiernos de los estados reconocían explícitamente al comité nacional como representante de los maestros agrupados en la sección estatal del SNTE.

La estructura y la vida interna del SNTE tienden a adquirir sus rasgos más centralizados precisamente en la década de los sesenta, cuando su membresía inicia una de sus etapas de mayor crecimiento y un acelerado proceso de diferenciación en su composición.

Otro de los soportes y resultados de la centralización del SNTE fue la creciente igualación de su membresía, en cuanto a sus condiciones de trabajo, sus sueldos y sus prestaciones. Tal igualación de sueldos y condiciones de trabajo de los miembros del SNTE tuvo como dos de sus principales efectos: el angostamiento de la capacidad de respuesta diferenciada del gobierno a las demandas sindicales, el achatamiento de la pirámide profesional del magisterio y, por tanto, el deterioro de los estímulos de la carrera magisterial.

Cambio en la percepción oficial

A mediados de la década de los cincuenta, las autoridades educativas federales empezaron a ver con optimismo la expansión centralizada del sistema educativo nacional, así como la consolidación del SNTE como una organización nacional del magisterio, con un carácter fuertemente centralizado.

En esos años la opinión oficial comienza a cambiar, porque empiezan a hacerse visibles algunos de los resultados no buscados y adversos del esquema de crecimiento centralizado de la educación nacional.

El crecimiento de la Secretaría no sólo había reducido la capacidad de control y autocorrección administrativa y técnica de la SEP, sino también la proporción de recursos presupuestales de la Secretaría que no estaban atados al gasto corriente de la misma, sobre todo al pago de los sueldos y honorarios. En otras palabras: el personal se hacía cada vez más numeroso pero, al mismo tiempo y por lo mismo, el control que las autoridades educativas ejercían sobre sus empleados era cada vez más endeble. Algo parecido pasaba con el presupuesto: éste era cada vez mayor, pero al mismo tiempo paulatinamente iba siendo cada vez menor la libertad de la SEP para disponer del mismo y destinarlo a la expansión y el mejoramiento de los servicios educativos.

A finales de los cincuenta —en pleno conflicto magisterial— se actualizó otro problema: el de la relación estructural entre la SEP y el SNTE. Las autoridades educativas habían perdido el control sobre los maestros, en beneficio de la creciente influencia sindical. En suma, la SEP afrontaba los inconvenientes derivados de su crecimiento y del fortalecimiento del poderío sindical; se trataba esencialmente de un problema de gobernabilidad, provocado por el tamaño y la complejidad alcanzados por el sistema y la consolidación de la influencia sindical sobre los maestros y los cuadros medios de la Secretaría de Educación.

Esas dificultades comenzaron a modificar la postura oficial respecto a la estructura de la Secretaría de Educación. En sus *Memorias*, Jaime Torres Bodet da cuenta de ese viraje:

> En 1921, Vasconcelos pugnó por federalizar la enseñanza. En 1943, imaginé candorosamente que la firme unidad sindical de los profesores contribuiría a mejorar la federalización ideada por Vasconcelos. Pero, en 1958, me daba cuenta de que, desde el punto de vista administrativo, la federalización no era recomendable en los términos concebidos por el autor de *El monismo estético*. Por otra parte, la unificación sindical no parecía favorecer de manera muy positiva a la calidad del trabajo docente de los maestros. Habíamos perdido contacto con la realidad de millares de escuelas [...] Nuestros informantes directos eran inspectores que, como socios activos del sindicato, encubrían a tiempo las faltas y las ausencias de los maestros, pues no ignoraban que les sería, a la larga, más provechosa que la estimación de sus superiores.

No podía haber quedado mejor expresado el cambio en la percepción de las altas autoridades educativas y del gobierno sobre la estructura de la Secretaría de Educación.

Es notable cómo el debate entre la centralización y la descentralización pasó, a lo largo del tiempo, de una discusión donde parecía que de la organización de la educación dependía la existencia de un régimen federal o de un

régimen centralista de gobierno, a otra en la que el asunto tiende a constreñirse al ámbito estrictamente educativo (la SEP, el SNTE, los maestros) y a olvidar sus implicaciones políticas de orden más general. Este viraje en el debate nos muestra una de las consecuencias no deseadas de las décadas del crecimiento centralizado: la relativa separación entre "la república educativa" —o "la república magisterial"— y el resto de la república y de la sociedad.[3]

En 1958 apareció el primer proyecto de restructuración de la Secretaría de Educación. Años después, de 1969 a 1970, encontramos el segundo. Ambos contemplaban dos aspectos básicos: la desconcentración de la SEP y la transformación de los inspectores y directores de Educación en empleados de confianza. La descentralización intentaba resolver los problemas administrativos derivados de la expansión del sistema y procuraba rescatar para las autoridades superiores de la SEP el control sobre el personal, perdido a manos de la representación sindical. Este mismo objetivo perseguía la transformación de los inspectores y directores en empleados de confianza.

Ninguno de los proyectos se realizó, debido a la oposición sindical y, sobre todo, al pronóstico oficial de los probables efectos políticos de la reorganización proyectada. A la cancelación del primer proyecto de desconcentración también contribuyó el surgimiento del conflicto en torno a la publicación de los libros de texto gratuitos, rechazados por las organizaciones de padres de familia y grupos empresariales en diversas regiones del país.[4] La acometida externa estimuló la cohesión de la Secretaría de Educación y el SNTE para la defensa de la política educativa del régimen.

La cancelación del proyecto de 1970 se debió, además, a otro factor: el agotamiento del tiempo sexenal. El proyecto de reforma educativa del sexenio fue una de las respuestas al movimiento estudiantil de 1968. Para cuando quedaron integrados los principales documentos rectores de la reforma, la sucesión presidencial de 1970 ya se había venido encima.[5]

[3] La centralización permitió al sistema educativo ganar autonomía frente a la inestable política estatal y municipal, bajo la égida del gobierno federal. Con el paso del tiempo, el sistema educativo fue ganando autonomía también frente al propio gobierno federal hasta volverse relativamente cerrado e insensible a la influencia no sólo de los gobiernos, sino también a la de los grupos de profesionales y expertos no normalistas, y a la de las propias organizaciones sociales. Por eso no es de extrañar que los sucesivos proyectos de desconcentración y descentralización, hayan suscitado un debate muy localizado en el sector educativo, tanto en lo que concierne a sus protagonistas como en cuanto a sus implicaciones. Una de las ventajas adicionales del concepto de "federalización" es que insinúa las consecuencias directas e indirectas que la redistribución de las responsabilidades educativas ocasiona sobre el sistema federal de gobierno.

[4] Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México. La querella escolar,* México, El Colegio de México, 1981.

[5] Pablo Latapí, *Mitos y verdades de la educación mexicana (1971-1972), una opinión independiente*, México, CEE, 1973.

En los sesenta, pues, se frustraron los proyectos desconcentradores e incluso, por el contrario, se profundizó la centralización educativa, como resultado de uno de los periodos de crecimiento más acelerados del sistema educativo federal.

Después, a partir de los años setenta el gobierno federal emprende una serie de medidas políticas de signo descentralizador: primero una desconcentración por servicios muy limitada (1970-1976), que significó la creación de ocho Unidades de Servicios Regionales, que se encargarían de ofrecer a los maestros y directivos de cada región una serie de servicios administrativos, relacionados principalmente con asuntos laborales. Después una desconcentración radical (1976-1982), mediante el establecimiento de Delegaciones de la Secretaría de Educación, cuyos titulares dependerían directamente del secretario y, con amplísimas facultades, se harían cargo de la dirección de las múltiples oficinas educativas federales en cada estado de la República. En seguida, el gobierno planteó un proyecto de descentralización radical (1982-1988) que contemplaba la transferencia de los servicios educativos y la relación laboral de los maestros de educación básica y normal del gobierno federal a los estados de la República; el proyecto se realizó sólo parcialmente, quedando como una especie de descentralización inconclusa. Finalmente, el gobierno emprendió lo que se denominó la federalización de la educación básica y normal (1988-1994), la que ya hemos bosquejado en las primeras páginas de esta introducción y que será analizada con mayor amplitud más adelante.

De la desconcentración a la descentralización

A principios de los setenta se diseñó un nuevo proyecto de desconcentración en la SEP y se dieron los primeros pasos para su implantación en agosto de 1973.[6] La SEP puso en marcha un programa de desconcentración mediante la creación de nueve Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar (Usedes) y treinta Subunidades de Servicios Descentralizados (Subsedes).

[6] El proyecto abarcaba los siguientes puntos: "I. La implantación gradual de un sistema descentralizado, cuyo objetivo en su primera etapa consiste en agilizar los trámites rutinarios y lograr la toma oportuna de decisiones en los distintos niveles de la dirección de los servicios educativos de la SEP. II. La coordinación funcional dentro de cada entidad federativa o por regiones del sistema educativo federal, estatales y autónomas de educación superior. III. El mejoramiento de los sistemas de control de inversiones educativas, control presupuestal del gasto corriente, control de adquisiciones de equipo y mobiliario y de la prestación de servicios sociales." (Germán Monroy, "La desconcentración educativa (1974)", en Jeanne Siwek-Pouydesseau *et al.*, *Desconcentración administrativa*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, p. 423).

Las Usedes eran unidades administrativas con jurisdicción en cada una de las nueve regiones en las que se dividió el país para ese fin. Las Subsedes dependían directamente de las Usedes y se establecieron en las capitales y ciudades más importantes de los estados comprendidos en cada región.

Resalta el hecho de que a las unidades y subunidades se les transfiriesen facultades de varias dependencias de las oficinas centrales pero no de aquéllas donde se concentraba la mayoría de los empleados y maestros de la Secretaría, a saber: la Dirección General de Educación Primaria en los Estados. Por lo tanto, se mantuvo prácticamente intacta la línea de autoridad de mayor relevancia por su cobertura nacional, por lo numeroso de su personal y por el efecto que hubiese tenido su reforma tanto en la estructura general de la SEP como en la vida interna del SNTE. En fin, los supervisores y directores de educación federal permanecieron como las máximas autoridades educativas federales en los estados, sin modificar su relación tradicional con los órganos centrales de la SEP.[7]

La preservación de la estructura básica de la SEP puede ser agregada al catálogo de los proyectos desconcentradores despuntados en su desarrollo; pero en esos años no fue tanto el resultado de la resistencia u oposición sindical como el interés del gobierno en fortalecer al nuevo grupo dominante del sindicato.[8]

Se inicia la disputa

Entre la SEP y el SNTE no hubo divergencias mayores mientras la política educativa consistió principalmente en crecer, lo que para la Secretaría significaba dejar obra, y para el Sindicato aumentar aceleradamente su membresía y por tanto su poder a lo largo y ancho del país. La política expansiva del sistema educativo, como vimos, significaba para los maestros mayores oportunidades de empleo y de movilidad y, para la dirigencia sindical, una mayor disponibilidad de recursos y premios (plazas, cambios de adscripción y ascensos escalafonarios) que podrían ofrecer a sus dirigidos.

Los problemas para la SEP y el SNTE, y entre ambos, surgieron no sólo por el agotamiento de la política de expansión centralizada (especialmente intensa en la década de los sesenta), sino también por las características de la política que lo sustituye en la década de los setenta, que pondrá un mayor énfasis en la reforma cualitativa del sistema.

[7] Noel McGinn, Susan Street *et al., La asignación de recursos económicos en la educación pública en México*, México, Fundación Javier Barros Sierra, A. C., 1983.

[8] Alberto Arnaut, *La evolución de los grupos dominantes en el SNTE*, México, CIDE, 1992.

Este cambio aparece más nítido a partir del gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), que plantea como uno de los objetivos prioritarios de su política educativa el mejoramiento de la calidad de la enseñanza, mediante la reforma de dos aspectos cruciales: el sistema de formación de maestros (la transformación de la enseñanza normal y la creación de la Universidad Pedagógica) y el sistema de control y evaluación del trabajo docente (la desconcentración administrativa de la SEP).[9]

La nueva orientación de la política educativa afectaba simultáneamente dos de los ámbitos donde había enraizado el poderío del SNTE: el sistema de formación de maestros y el control técnico y administrativo del magisterio en servicio. Por ello, a partir de ese sexenio la relación entre la SEP y el SNTE adquirió un tinte de fuerte disputa por el control de los maestros y los mandos medios de la Secretaría.

En 1978, el gobierno federal emprendió primero la desconcentración y después la descentralización de la educación básica y normal. De ese modo se pretendía infundir una mayor flexibilidad al sistema para mejorar la calidad de la enseñanza, mediante el establecimiento de un vínculo más estrecho entre los directivos y planificadores educativos, la escuela y los destinatarios de la educación, así como una mejor comunicación entre las diversas áreas y jerarquías de la estructura de la SEP.[10]

El 1 de diciembre de 1982 el presidente Miguel de la Madrid anunció la descentralización educativa, más o menos en los mismos términos en que diez años después se consumaría la ahora denominada "federalización educativa". Eso significaba literalmente transferir la responsabilidad laboral, administrativa y operativa de la educación básica y normal federal a los gobiernos locales, conservando el gobierno federal sus facultades normativas sobre el conjunto del sistema educativo nacional. Ya no se trataba sólo de desconcentrar, ni de descentralizar sólo en términos administrativos, sino de la descentralización constitucional y política de la educación básica y normal, del gobierno federal (la SEP) a los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización educativa propuesta por el presidente de la Madrid se distinguió de la promovida por el gobierno anterior en dos aspectos fundamentales: *i*) se trataba de una política más radical: más allá de la desconcentración y de la descentralización interna de la SEP, se proponía transferir la educación básica y normal a los gobiernos locales, y *ii*) una táctica distinta en su ejecución: la desconcentración lopezportillista comenzó por ser un hecho —primero se designaron los delegados y luego se definieron las fun-

[9] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Educación*, México, SEP, 1977.

[10] Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1985.

ciones, organigramas y programas de las delegaciones—; en cambio, la descentralización delamadridiana primero fue un proyecto público. Aquélla se hizo y ésta se dijo. Aquélla se emprendió y el sindicato intentó detenerla; ésta se anunció y el sindicato y algunos gobiernos locales le quitaron su filo radical y la entramparon en varios de sus aspectos.

La progresiva moderación de la promesa descentralizadora obedeció a la oposición del sindicato y a la falta de cooperación (otra de las formas del rechazo) de varios de los gobiernos locales.

Para el sindicato la descentralización significaba una amenaza a su existencia como tal. Con ella corría el riesgo de transformarse más o menos rápidamente en una confederación o en múltiples sindicatos estatales con cada vez menos vínculos entre sí. La descentralización también significaba una amenaza para la dirección nacional del sindicato y, en especial, para su grupo hegemónico, que basaba su control de la vida sindical, en parte, en una estructura sindical y un esquema de negociación centralizados.

La oposición sindical a la descentralización fue más efectiva de lo que se esperaba debido a uno de los efectos no buscados por el anuncio presidencial: el de unificar la dirigencia de los distintos niveles del SNTE contra una amenaza común a la integridad del sindicato. En la defensa de la integridad del sindicato coincidieron no sólo los dirigentes vanguardistas e institucionales, sino también la mayoría de los grupos disidentes del sindicato, agrupados en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE).[11]

Por otra parte, para varios de los gobernadores la descentralización significaba, quizá, la transferencia de nuevas y graves responsabilidades políticas, laborales, administrativas y, eventualmente, económicas, sin que tales responsabilidades se vieran acompañadas de recursos políticos y económicos para afrontarlas. O tal vez percibían que se trataba de poner en sus manos un cúmulo de responsabilidades que no les significaban ninguna evidente ventaja inmediata.[12]

La política descentralizadora se moderó aún más a partir de 1985. A ello contribuyeron fundamentalmente dos hechos: la muerte del secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles, y la designación de Miguel González Avelar para sucederlo en el cargo. Como siempre ocurre, el cambio de titular produjo un reacomodo en algunos de los cuadros superiores e intermedios de la SEP que, a su vez, trajo consigo un desajuste en la coordinación de las acciones de las autoridades educativas y, como contraparte, el fortalecimiento de la posición sindical frente a los funcionarios superiores de la Secretaría.

[11] Alberto Arnaut, *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, México, CIDE, 1991.

[12] Y. de los Reyes, "Descentralización de la educación", en Blanca Torres (coord.), *op. cit.*

El SNTE mejoró su posición política frente a la SEP debido también al estilo personal del nuevo secretario del ramo. El secretario Reyes Heroles, aunque sabía ceder en su oportunidad, tenía un estilo mucho más activo y enérgico en su relación con los dirigentes sindicales. En cambio, González Avelar, mucho más cauto y conciliador, desde el comienzo se mostró dispuesto a mejorar la relación entre la SEP y el SNTE, aunque para ello tuviera que congelar los principales frentes de la política educativa del sexenio. Los dirigentes sindicales se percataron del cambio y así lo expresaron: González Avelar –dijeron— restableció la cordialidad entre la SEP y el SNTE e inició una etapa de mayor respeto entre ambos organismos.

Lo más notable de la política desconcentradora de López Portillo fue, quizás, el modo sorpresivo en que se ejecutó, de ahí que el sindicato no pudiera intervenir hasta después que de que ésta se había iniciado. Sin embargo, fue una política que pudo realizarse así —de un modo sorpresivo— porque afectaba casi exclusivamente a actores internos de la SEP y principalmente a la dirección nacional y a las secciones federales y únicas foráneas del SNTE.

El proyecto descentralizador de Miguel de la Madrid, en cambio, afectaba no sólo a los actores internos de la SEP, sino también a algunos ajenos a la educación federal, como los gobernadores, las secciones estatales del SNTE, los sindicatos estatales de maestros y las federaciones de trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

La política de descentralización de Miguel de la Madrid era, pues, más radical y encerraba una complejidad y un grado de dificultad mayores que la desconcentración que la precedió. De entrada, no se podía realizar con base en la misma estrategia que la desconcentración; no era factible emprenderla de un modo sorpresivo, puesto que se requería el acuerdo de los gobernadores, quienes iban a recibir la nueva responsabilidad; tampoco hubiera podido efectuarse —como la desconcentración— mediante la expedición de una serie de acuerdos y reglamentos de la exclusiva competencia del gobierno federal. La descentralización suponía la firma de convenios y la expedición de una serie de disposiciones legislativas y administrativas que no competían exclusivamente al Poder Ejecutivo Federal.

Pero la moderación de la política descentralizadora no fue sólo consecuencia de su mayor complejidad, ni del cambio de titular en la SEP. El freno de la descentralización también fue resultado de la convergencia de factores que rebasan el ámbito de la relación entre la SEP, el SNTE y los gobiernos de los estados; se refieren a la inserción del sindicato en el sistema político mexicano, específicamente en el PRI.[13]

[13] Además de representar los intereses laborales y profesionales de los maestros, el SNTE es una de las organizaciones más poderosas del PRI. El SNTE representa más de la mitad de la

La promesa delamadridiana no se cumplió en su parte medular: la transferencia a los gobiernos locales de la responsabilidad laboral, administrativa y operativa de la educación básica y normal; pues los maestros federales en los estados siguieron dependiendo en todos esos aspectos del gobierno federal.

No obstante, la descentralización fue más allá que la desconcentración. Por ejemplo, la descentralización generó mejores condiciones para la intervención de los gobiernos de los estados y los ayuntamientos en la dirección y supervisión de la educación federal en sus respectivas jurisdicciones. La descentralización avanzó —para decirlo en palabras de Jesús Reyes Heroles— como un proceso que no se cumple en un solo acto.

Descentralización inconclusa

La desconcentración de la SEP empezó a ejecutarse sorpresiva y decididamente a partir de 1978. Se establecieron delegaciones generales de la SEP en cada una de las entidades federativas; las cuales se superpusieron a las oficinas tradicionales de la SEP en los estados: directores de educación federal, inspectores de zona y directores de escuela. Los delegados dependían directamente del secretario del ramo y fueron designados por él; la mayoría de ellos eran personas ajenas al SNTE: ex gerentes del CAPFCE, maestros normalistas prestigiados y políticos profesionales.[14]

Al principio, de 1978 a 1982, la desconcentración permitió al secretario de Educación Pública penetrar ámbitos institucionales y regionales que le habían sido enajenados por la burocracia tradicional de la Secretaría, por el sindicato o por ambos. Fue entonces cuando la desconcentración mostró un fortalecimiento significativo de la autoridad del secretario de Educación sobre un sistema educativo federal foráneo que se hallaba bajo el control del SNTE. Pero casi al mismo tiempo se comenzó un proceso inverso: la pérdida

---

membresía de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, uno de los pilares de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, y a su vez uno de los tres sectores del PRI. Los maestros cumplen funciones políticas de muy diversa naturaleza: la que les corresponde como tales, como maestros, en la difusión de los valores cívicos fundamentales de los mexicanos, así como funciones políticas mucho más concretas, al actuar como funcionarios electorales y promotores del voto en favor de los candidatos del PRI. En la coyuntura que nos ocupa, los maestros fueron llamados a cumplir estas funciones en una serie de elecciones locales —Chihuahua, Guerrero— y después en las federales de 1988.

[14] J. Prawda, *op. cit.*; Susan Street, *Organized Teachers as Policymakers: Domination and Opossition in Mexican Public Education*, Cambridge, Graduate School of Education of Harvard University, 1988.

de influencia del secretario de Educación sobre las delegaciones en los estados. Esto ocurrió primero por la resistencia y oposición sindicales a las nuevas delegaciones, y se expresó en una altísima tasa de rotación de los titulares de las delegaciones. Luego, las propias delegaciones comenzaron a adquirir una dinámica propia: sus cuerpos directivos tenían que afrontar con sus propios medios la solución de innumerables asuntos y problemas imprevistos en el programa descentralizador; entre ellos, el de la estabilización de su relación con las autoridades locales y las dirigencias seccionales de cada estado.[15] Finalmente, la Secretaría comienza a ceder delegaciones al SNTE desde finales de la gestión del secretario Fernando Solana y sobre todo durante la de Miguel González Avelar. Al término del sexenio 1982-1988, se estimaba que alrededor de 40 por ciento de las delegaciones (ahora bajo distintos nombres) se encontraba en manos de personal del sindicato.

La desconcentración administrativa de 1978 a 1988 tuvo un desarrollo desigual en el conjunto de las entidades federativas del país y quedó sin concluir aun en las entidades con mayores avances. Ese carácter inconcluso se debió principalmente a que no fueron afectados algunos aspectos sustantivos de la relación entre la SEP, su personal y el sindicato. Por ejemplo, no se interrumpieron la continuidad en la relación laboral de la SEP y la vigencia de los sistemas de reclutamiento, de movilidad escalafonaria y de cambios de adscripción del personal docente.[16] No obstante, la desconcentración afectó varios aspectos de la relación entre la SEP, el SNTE y el personal de la Secretaría:[17]

1. Superpuso una nueva instancia (sucesivamente, delegados generales, directores de Servicios Educativos a Descentralizar, directores de Servicios

[15] *Idem.*

[16] Sistemas que tienen su base jurídica en el apartado B del artículo 123 constitucional, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado *(Diario Oficial de la Federación, DO)*, 28 de diciembre de 1963, y luego se reformaron los artículos 46, fracción I, 119, 128, 140 y 142, conforme a los decretos publicados en el *DO*, 20 de enero de 1967, y los artículos 5, 8, 20 y 32, con el decreto publicado en el *DO*, el 21 de febrero de 1983), el Reglamento de Escalafón (*DO*, 14 de diciembre de 1973) y el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la SEP (*DO*, 4 de enero de 1946).

[17] Aquí sigo principalmente los trabajos de Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa de la SEP", *Estudios Sociológicos*, vol. I, núm. 2, México, El Colegio de México, mayo-agosto de 1983, y de la misma autora, "Los distintos proyectos para la transformación del estado burocrático de la SEP", *Perfiles Educativos,* México, CISE / UNAM, núm. 7, octubre-diciembre de 1984; Juan Prawda, *Inequidades y retos del futuro del sistema educativo mexicano,* México, Grijalbo, 1987, y del mismo autor, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México,* México, Grijalbo, 1984; y Y. de los Reyes, "Descentralización...".

Coordinados de Educación) a las autoridades educativas escalafonadas (sindicalizadas), como son los directores, inspectores y directores de escuelas del servicio educativo federal en los estados.

2. Interrumpió y redefinió la relación entre las autoridades educativas escalafonadas en los estados y las autoridades centrales y tradicionales, en los estratos intermedios y altos de la SEP, como son las direcciones generales (especialmente las de Educación Primaria en los Estados) y la Oficialía Mayor.

3. Integró a nuevos actores en los órganos colegiados de la SEP en los estados, como son los gobiernos y las autoridades educativas locales y los representantes de la Secretaría en los estados que operaban al margen de las direcciones de Educación Federal (educación media, educación para adultos).

4. Acercó al personal foráneo de la Secretaría a los órganos de decisión de diversos asuntos sustantivos que, con la desconcentración, pudieron ser resueltos por los titulares de los órganos de nueva creación, como son las delegaciones.

5. Lo mismo ocurrió con las autoridades educativas escalafonadas (inspectores y directores de Educación Primaria), que comenzaron a resolver en las delegaciones varios asuntos que antes eran atendidos por las autoridades superiores centrales, especialmente por la Oficialía Mayor y las direcciones generales de la SEP.

6. Los más altos puestos a los que aspiraban los maestros federales en los estados ya no eran sólo los escalafonarios de inspector y director de Educación —que dependían principalmente de la Comisión Nacional Mixta de Escalafón, donde dominaba la dirección nacional del SNTE—; la desconcentración creó una serie de cargos de confianza no escalafonarios en las delegaciones —comenzando por los titulares de las mismas—, cuyos nombramientos dependían del secretario de Educación, los delegados y los gobernadores, así como de la influencia de las direcciones seccionales del sindicato en los estados.

Todos estos cambios provocaron la "descentralización política" del SNTE y la SEP: una descentralización de facto, estimulada por la desconcentración administrativa, pero que no violentaba la estructura centralizada del sindicato ni la desconcentrada de la Secretaría. No se descentralizaron el SNTE ni la SEP, pero ambos experimentaron la descentralización de sus actividades. Sus partes regionales actuarían cada vez más dominadas por el ámbito local y, por tanto, con vínculos cada vez más endebles con sus respectivos centros.

El sindicato conservó su estructura centralizada, pero en la práctica las direcciones seccionales y delegaciones en los estados ganaron progresivamente mayor capacidad de gestión directa de los asuntos de sus miembros. Varios de los asuntos que antes se turnaban a la dirección nacional para su

gestión ante las oficinas centrales de la ciudad de México comenzaron a ser tramitados directamente por los comités seccionales ante las nuevas oficinas locales creadas por la desconcentración administrativa de la SEP y otros organismos como el ISSSTE.

El establecimiento de las delegaciones —y los órganos que las sucedieron— creó una nueva arena política, cuyos actores dominantes —y casi exclusivos— ya no eran los representantes sindicales y directores e inspectores federales en los estados, ni los órganos nacionales del sindicato y las autoridades centrales intermedias de la SEP. En el nuevo escenario político, los representantes sindicales locales tenían que vérselas con las nuevas autoridades de la SEP en los estados, con los gobiernos locales y con los responsables de áreas y niveles que antes no mantenían relación alguna entre sí ni con los directores de Educación Primaria (que eran las máximas autoridades de la Secretaría en los estados).[18]

En suma, la descentralización política de la SEP fue el resultado, en parte, de la desconcentración administrativa, cuyo objetivo explícito era, precisamente, llegar a un sistema descentralizado. La descentralización política del SNTE, en cambio, se desarrolló pese a que se preservara una estructura sindical centralizada y a pesar de la permanencia —hasta 1989— de Vanguardia Revolucionaria como grupo dominante del sindicato.

Federalización

El proyecto de descentralización radical de la educación básica y normal de Miguel de la Madrid fue retomado por el gobierno del presidente Carlos Salinas. Así lo hizo en su discurso de toma de posesión del cargo y así quedó plasmado en el Programa para la Modernización Educativa: 1989-1994.[19] So-

[18] La rebelión regional del magisterio de 1979-1982 fue estimulada por las contradicciones entre la SEP y el SNTE en torno a las delegaciones creadas por la desconcentración. Al mismo tiempo, esas rebeliones fueron una expresión del aumento de la contradicción entre un sindicato cada vez más centralizado y una membresía y vida sindical cada vez más desconcentradas y descentralizadas *de facto*.

[19] El 9 de octubre de 1989, al presentar el PME, el presidente Carlos Salinas de Gortari dijo: "El sistema educativo va a descentralizarse. La descentralización significa reconocer que la comunidad local puede articular nueva vida, propia y original, a la educación en su ámbito, acorde a los valores de nuestra historia y a la meta de integración nacional. No se contrapone al cumplimiento del mandato constitucional de contar con una educación nacional, integradora al servicio de los objetivos nacionales. [...] El desafío exige un sistema nacional que desencadene las fuerzas de nuestra sociedad contenidas en todas las regiones del país". El PME especificaba que "el esquema centralizado se ha agotado y, por consiguiente, resulta costoso e ineficiente", y

bre esta base, en los primeros tres años del sexenio se dieron algunos de los primeros pasos preparatorios y propiciatorios de la descentralización. Entre éstos sobresale la definición de los programas estatales de modernización educativa, concebidos en forma conjunta por las autoridades educativas federales y estatales en cada uno de los estados.

Por otra parte, la caída de Vanguardia Revolucionaria como grupo dominante del SNTE en 1989 tuvo un signo claramente descentralizador. La disolución de Vanguardia y la caída de su jefe produjeron algunos de los efectos político-sindicales esperados de la descentralización. Los grupos regionales quedaron sin centro; en cierto sentido, fueron descentralizados.[20] El proyecto radical de descentralización, pues, estaba vivo y era uno de los ejes de la política de modernización educativa, como complemento, refuerzo y disparador de otros cambios en el sistema nacional de educación básica y normal. Había pocas dudas de que se llevaría a la práctica en el sexenio 1988-1994.

No obstante, la decisión se aplazó por más de tres años. El retraso obedeció a varios factores: entre otros, el conflicto magisterial de 1989, que culminó con el descabezamiento y disolución de Vanguardia Revolucionaria y el arribo de un nuevo grupo a la dirección nacional del SNTE; los consecuentes conflictos y los reacomodos en la dirección nacional y en las seccionales del sindicato, y la oposición del nuevo grupo sindical a la descentralización. Para consolidarse dentro del SNTE y frente a la SEP, el nuevo grupo decía apoyar el proyecto de modernización educativa del presidente y, al mismo tiempo, impugnaba el Programa Nacional para la Modernización Educativa y los pasos que se proponían para el cumplimiento del mismo.

La descentralización también se postergó debido a que las elecciones de 1988 habían dejado como herencia una legislatura federal donde el Partido Revolucionario Institucional no contaba con la mayoría calificada para emprender por sí solo las reformas constitucionales y legislativas que debían acompañar el proceso de descentralización, para darle una base jurídica mucho más firme que la derivada de la firma de los convenios entre la SEP y los gobiernos de los estados. Además, tal vez no se quiso ejecutar una política que implicaría una intensa negociación con uno de los sindicatos más poderosos del PRI, estando próximas en la agenda política las elecciones

que "con unidad normativa fundada en el mandato constitucional, es posible y deseable intensificar la descentralización educativa". Además, el proyecto descentralizador fue incorporado en documentos rectores de otros de los frentes de la política de modernización educativa, tales como *Hacia un nuevo modelo educativo; Perfiles de desempeño para preescolar, primaria y secundaria*, y *Programa de reformas del sistema de enseñanza normal.*

[20] A. Arnaut, *La evolución…*, p. 55.

federales de 1991, en las cuales ese partido intentaría recuperar el terreno perdido en 1988.

El proyecto de descentralización se retardó también por el cambio de titular en la SEP, en enero de 1992. Además del desajuste que acompaña este tipo de cambios a la mitad de la jornada, el nuevo titular tuvo que reanudar el intenso proceso de negociación con la contraparte sindical y los gobernadores de los estados.[21] Mientras la SEP cambiaba de titular, el nuevo grupo dominante del SNTE se fortalecía mediante la renovación de varios comités seccionales, la reestructuración del Comité Ejecutivo Nacional y la ampliación de su periodo por dos años (lo que restaba del sexenio y dos meses del siguiente).

Finalmente, la descentralización educativa se consumó el 18 de mayo de 1992. La SEP, el SNTE y los gobernadores de los estados firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEBN).[22] En los siguientes días la Secretaría de Educación estableció una serie de convenios con cada uno de los gobiernos estatales: después algunos de éstos signaron otros convenios con la dirección nacional del SNTE para garantizar la representación sindical del personal transferido a los estados.

El proyecto de descentralización pudo realizarse en el sexenio del presidente Salinas, no sólo porque se hubiera encontrado la fórmula que lo hizo factible y existiera voluntad política para hacerlo, sino también gracias a otros factores. Uno de los más importantes derivó de las experiencias que le antecedieron: la desconcentración del sexenio 1976-1982 y la descentralización inconclusa del sexenio 1982-1988; estas políticas construyeron el andamiaje institucional y formaron al personal técnico y administrativo —del gobierno federal y su progresiva integración al ámbito estatal— que constituyen dos de los pisos firmes para la federalización descentralizadora. Otro fue el hecho de que el sindicato mismo estaba pasando por un proceso de signo descentralizador: con la renuncia del jefe máximo del SNTE en 1989, las dirigencias locales formadas bajo su cobijo se quedaron sin centro y, paradójicamente, varios de estos agrupamientos locales que hasta entonces habían rechazado la descentralización, ahora la veían como su tabla de salvación frente a los reacomodos y la depuración emprendida por el nuevo

[21] En la fase final de la negociación (de febrero a mayo de 1992) se realizaron cuando menos seis reuniones de concertación con cada uno de los treinta y un gobiernos estatales, decenas de reuniones con el comité nacional y los comités seccionales del SNTE (Esteban Moctezuma Barragán, *La educación pública frente a las nuevas realidades,* México, FCE, 1993, pp. 105-106).

[22] El ANMEBN fue el aterrizaje de un amplio proceso de consulta (más de 65 000 ponencias en 1 472 foros de consulta a lo largo del territorio nacional) que sirvió de base para la formulación del Programa Nacional de Modernización educativa, aprobado el presidente en octubre de 1992. (E. Moctezuma Barragán, *op. cit.*, pp. 103-104.)

grupo en ascenso en la dirección nacional. Finalmente, después de tantos años de andar rondando la idea, el proyecto se fue afinando, y para 1992 ya había una opinión pública —y dentro del propio sector— mucho más favorable a la descentralización, porque cada vez eran más evidentes los límites y las consecuencias negativas del esquema centralizado.

Una de las tres líneas estratégicas del ANMEBN[23] fue "la reorganización del sistema educativo", que comprendió la transferencia del gobierno federal a los de los estados de la dirección de los establecimientos educativos mediante los cuales la SEP había venido prestando los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y para la formación de maestros, en cada entidad federativa. El Ejecutivo federal, por su parte, se comprometió a asegurar el carácter nacional de la educación básica y normal, vigilando el cumplimiento del artículo 3° constitucional, la Ley Federal de Educación y el resto de las disposiciones reglamentarias; además se comprometió a seguir ejerciendo las demás atribuciones que conservaba con jurisdicción en todo el país, en materias tales como: promover y programar la extensión y las modalidades del sistema educativo nacional, formular planes y programas y autorizar el uso de material educativo para la educación básica y normal, elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria, concertar con las entidades federativas las acciones necesarias para reducir y superar disparidades, establecer procedimientos de evaluación del sistema educativo nacional, promover los servicios educativos que faciliten a los educadores su formación y constante mejoramiento profesional.

Por otra parte, cada gobierno estatal sustituyó a la SEP en las relaciones jurídicas con los trabajadores docentes y no docentes que pasaban a formar parte del sistema educativo estatal, y se comprometió a reconocer y proveer lo necesario para respetar íntegramente todos los derechos laborales de los trabajadores transferidos.[24]

Esta reorganización significó la transferencia del gobierno federal a los gobiernos de los estados de 700 000 empleados (513 974 plazas docentes, 116 054 puestos administrativos y 3 954 000 horas-salario); 1.8 millones de alumnos de preescolar, 9.2 millones de primaria y 2.4 millones de se-

[23] Las otras dos líneas estratégicas fueron *ii*) la reformulación de contenidos y materiales educativos y *iii*) la revaloración social de la función magisterial.

[24] La reorganización del sistema comprendió también la creación de consejos escolares, municipales y estatales, en los que estuvieran representados el maestro, los padres de familia, la comunidad y la autoridad. De este modo se procuraba aumentar la participación de la comunidad en las labores cotidianas de la educación y en la reorganización de la escuela. Estos cuerpos colegiados —se advertía— en ningún caso podrán intervenir en los contenidos y los aspectos técnicos del proceso educativo; es decir, no duplicarían o invadirían las atribuciones correspondientes a los consejos técnicos del sistema escolar (de escuela, de zona y sector).

cundaria; y alrededor de 100 000 bienes inmuebles y 22 millones de bienes muebles.[25]

Para asumir sus nuevas responsabilidades, veintiséis estados crearon sus respectivos organismos estatales descentralizados, que se hicieron cargo del personal, los bienes inmuebles y las funciones transferidos por el gobierno federal. Los cinco estados restantes absorbieron directamente las oficinas que la SEP tenía en cada uno de ellos para el control técnico y administrativo del personal de educación básica y normal.[26]

De hecho, en los veintiséis estados que establecieron sus respectivos órganos descentralizados estamos en presencia de una transferencia indirecta del personal y los servicios de educación básica y normal. En estos casos el personal no pasó directamente a depender de los gobiernos estatales, sino de los organismos públicos descentralizados creados para ese fin. De ese modo la descentralización ganaba tiempo, con el objetivo de crear mejores bases políticas y jurídicas —en los ámbitos laboral, administrativo y político— para la integración de los nuevos recursos personales y materiales transferidos a los gobiernos de los estados; además, se evitaba la integración rápida del magisterio federalizado al ámbito sindical, laboral y político de los estados, que tal vez hubiera sido traumática en varios de ellos.

Poco tiempo después, la federalización educativa se reforzó mediante la reforma del artículo 3° y la promulgación de una nueva Ley General de Educación. Con las nuevas disposiciones, la federalización adquirió una base jurídica mucho más sólida que la derivada de la firma del ANMEBN y de los convenios de federalización con los gobiernos de los estados. Además de ampliar la obligatoriedad educativa al ciclo de educación media básica, la reforma constitucional y la nueva ley reglamentaria reforzaron las facultades normativas del gobierno federal en cuanto a la definición de los planes, programas, libros de texto y organización de la educación básica y normal. Asimismo, las nuevas normas reservaban a los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos —con excepción del Distrito Federal— la facultad exclusiva de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria dentro de sus respectivas jurisdicciones. De ese modo, la federalización educativa ganaba una base jurídica mucho más firme en sus dos principales frentes: en el de la descentralización quedaba la prestación directa de los servicios de educación básica y normal como una facultad exclusiva de los estados y los municipios; y en el de la integración, el gobierno federal consolidaba sus facultades exclusivas en los aspectos normativos del sistema educativo nacional.

[25] E. Moctezuma, *op. cit.*, p. 123.

[26] Los estados que absorbieron directamente las oficinas federales de educación básica y normal fueron Baja California Sur, Michoacán, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

AGENDA

Ya se dieron los primeros pasos y se sentaron las bases constitucionales y legislativas para alcanzar un mejor equilibrio en la distribución de la responsabilidad educativa. Sin embargo, como decíamos, la federalización descentralizadora de la enseñanza va más allá de la mera transferencia de recursos financieros, personal, infraestructura y responsabilidades del gobierno federal a los estados. También rebasa la mera homologación de sueldos, prestaciones, escalafones y condiciones de trabajo del personal docente y no docente transferido por el gobierno federal, y el que ya dependía de los gobiernos de los estados.

Lo que sigue supone los citados procesos —la transferencia descentralizadora y la homologación laboral y profesional— pero es algo distinto: es el reto de la agrupación de los subsistemas locales en cada entidad federativa y su plena integración en un nuevo sistema educativo nacional. Queda, pues, la tarea de construir el andamiaje institucional para garantizar la vigencia de las facultades reservadas al gobierno federal y para integrar los sistemas estatales de educación básica y normal en cada uno de los estados, mediante una clara distribución de competencias y una efectiva comunicación entre las distintas jerarquías de gobierno. Este reto supone tareas de signo distinto a la descentralización. Es aquí donde la federalización aparece como una tarea de integración local y de reintegración nacional.[27]

Por sí misma, la redistribución de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados provocará una serie de transformaciones benéficas para el sistema educativo nacional. Sin embargo, la consolidación del nuevo federalismo educativo tiene por delante grandes tareas, una amplia agenda que habrá de agotarse en medio de un complejo proceso de negociación —sin contar el intenso trabajo de diseño reglamentario y curricular— en torno a puntos que afectan directamente la relación entre los signantes del Acuerdo. Entre estos puntos sobresalen la homologación —que apenas empieza— y la integración de los subsistemas de educación básica y normal en cada estado. Además, está pendiente la reorganización del sistema en el Distrito Federal, que hasta ahora no ha sufrido reforma alguna en su estructura.

La cristalización institucional de estos puntos tendrá que pasar por un arduo proceso de negociación, en el que no será fácil arribar a los consensos necesarios. Las tareas pendientes implican una formidable complejidad téc-

[27] Por otra parte, también está pendiente la creación de los consejos escolares y municipales, con los cuales se trata de estimular una mayor participación y cooperación de la sociedad y de los municipios en la organización y las tareas escolares y la planeación de los servicios educativos.

nica, administrativa y jurídica; además, la negociación habrá de realizarse en territorio minado: la nueva relación del SNTE con la SEP y los gobiernos de los estados y en una coyuntura particularmente difícil, cuando los gobiernos federal y estatales cuentan con muy escasos recursos financieros, con la amenaza que eso significa para el sector educativo y para los salarios reales de los maestros. Todo eso sin olvidar que las cuestiones educativas tienden a politizarse a una velocidad inusitada; son asuntos políticos por definición, incluso en las coyunturas más estables.[28]

Descentralización centralizadora

La presencia o ausencia de un subsistema estatal de educación básica y normal condiciona de diversas formas el proceso de federalización en sus dos momentos: el de la transferencia de las relaciones laborales y los servicios, y el de la integración en y al estado de los componentes del nuevo subsistema estatal en formación.

En algunos de los estados donde sólo existía un subsistema federal de educación básica y normal, el personal y su representación sindical (seccional) llegaron a insertarse en la vida política local, como si se tratara de una sección que agrupase sólo a maestros estatales. Éste fue el caso, por ejemplo, de las secciones federales de Aguascalientes, Hidalgo, Tamaulipas, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Baja California Sur, Quintana Roo. Ocurrió así, entre otras razones, porque no existía un segmento del magisterio representado por una sección estatal del SNTE o un sindicato local de maestros que reclamara para sí la preeminencia en la vida política estatal.

En los estados que contaban con sistemas de educación básica y normal exclusivamente federales no existe el problema de integración entre los subsistemas estatales y ex federales que se presenta en el resto de las entidades federativas.[29]

Cuando se abordan las resistencias políticas a la descentralización, tienden a destacarse las que provienen de los actores centralizados, como la burocracia central de la SEP, el comité nacional y los comités de las secciones fe-

[28] Todo esto sin contar la federalización que aún se está esperando: aquella que tarde o temprano tendrá que darse en el SNTE. Con la descentralización educativa, tiende a agudizarse en el sindicato la contradicción entre una estructura estatutaria centralizada, por un lado, y una membresía y vida sindical cada vez más descentralizadas, por el otro.

[29] En algunos de los estados con subsistemas exclusivamente federales existen, desde luego, otros retos. Algunos de ellos derivan paradójicamente de la falta de una tradición educativa propia y, por lo tanto, de un escaso desarrollo de experiencia propia de dirección educativa.

derales y únicas del SNTE. Casi nunca se analizan los actores que —antes de emprender la política de descentralización de 1992— ya se encontraban descentralizados o semidescentralizados, y que en algunas regiones pueden oponer una mayor resistencia que los actores recientemente descentralizados frente al momento integrador de la política de federalización en curso.

Entre los actores que ya estaban descentralizados sobresalen los maestros y directivos de educación básica y normal dependientes de los gobiernos de los estados, así como las secciones estatales del SNTE y los sindicatos de maestros estatales que nada tenían que ver con el SNTE. Estos actores, previamente descentralizados ya tenían una importante presencia en dieciocho de los treinta y un estados de la República, entre los que sobresalen el Estado de México, Jalisco, Nuevo León, Chiapas, Puebla, Veracruz, Baja California, Chihuahua y Sinaloa; les siguen en tamaño Baja California, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán.[30]

En estos estados la empresa descentralizadora del gobierno federal tiende a aparecer como centralizadora, y por tanto es allí donde tal vez surja una considerable resistencia a la federalización educativa en su segunda etapa: la de la integración de los subsistemas de cada estado y la de éstos en un nuevo sistema nacional de educación básica y normal. Algunas de las razones que podrían influir en los maestros, los representantes sindicales y las autoridades educativas de los estados para que se opusieran al proceso de federalización son:

Temor a la contaminación ideológica. En términos generales se han desarrollado una mentalidad y una ideología muy diferentes entre los maestros federales y los estatales. Estas diferencias han podido coexistir sin mayo-

[30] Los maestros estatales se han expresado en el SNTE, en donde de 55 secciones que lo integran, 18 son estatales (que agrupan exclusivamente a maestros y empleados dependientes de los gobiernos de los estados), cinco son secciones únicas (que agrupan al personal educativo federal y estatal) y las 31 restantes son federales (que agrupan exclusivamente al personal educativo dependiente de la SEP en el Distrito Federal y el resto de las entidades federativas). Entre las secciones estatales sobresalen por su tamaño las de Jalisco, Nuevo León, Veracruz, Chiapas y Sinaloa; les siguen por su magnitud Baja California, Coahuila, Guanajuato, Puebla, Sonora, Chihuahua y Yucatán; el resto, realmente muy pequeñas, son las de Colima, Durango, Nayarit, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas. Al margen del nacional existen sindicatos estatales, como el Sindicato de Maestros del Estado de México, una agrupación estatal en formación —que estaba peleando su registro como tal después de separarse de la sección estatal del SNTE— en Puebla, y muchos otros más pequeños son el Sindicato de Maestros de Tlaxcala y diversos sindicatos de Veracruz. El caso más extremo es el del Estado de México, donde la presencia federal previa es casi igual en tamaño al sistema de educación estatal. En este estado existe (además de dos secciones federales del SNTE, una en el Valle de Toluca y otra en el Valle de México) un Sindicato de Maestros del Estado de México, sin vínculo alguno con el SNTE, con presencia en toda la geografía del estado y tan grande como las más vastas secciones federales y únicas del SNTE.

res problemas en los estados, en la medida en que el personal federal y estatal dependían de instancias directivas distintas.[31] Sin embargo, para completar el proceso de federalización deberán integrarse en un solo sistema local y nacional. Los factores que han contribuido a forjar esos dos tipos de mentalidad o de atmósferas ideológicas son, entre otros:

- La política educativa del gobierno federal tiende a asumir posturas ideológicas más radicales que la de la mayoría de las entidades federativas. En términos generales así ocurrió en casi todas las épocas: el laicismo liberal y la enseñanza objetiva; el positivismo y la pedagogía moderna; el laicismo anticlerical y la educación popular posrevolucionaria; y la educación socialista. La educación para la unidad nacional que sucedió a la socialista significó una especie de reconciliación o, al menos, atemperamiento de las diferencias entre la orientación educativa federal y la tendencia mucho más conservadora de la educación de la mayoría de los estados.
- La mayoría de los maestros federales recibió su formación en centros de enseñanza normal que tradicionalmente han sostenido una orientación político-ideológica progresista o izquierdista y en algunos de los cuales ha quedado la huella de largos periodos de intensa politización. Entre otras se encuentran las escuelas normales rurales, las normales superiores de la capital de la República y de algunas entidades federativas,

[31] En el pasado, a finales de los años veinte, surgieron algunos conflictos entre las autoridades educativas federales y estatales en torno a los lugares en los cuales se debían fundar sus respectivas escuelas. Generalmente la política federal explícita era que sus escuelas se fundaran en aquellas regiones —sobre todo en el campo— donde no había llegado la acción educativa de los gobiernos estatales y los ayuntamientos. Sin embargo, conforme se agotaban los terrenos baldíos el gobierno federal comenzó a fundar sus escuelas también en aquellos lugares que se suponían reservados para la atención educativa de los estados. Poco después, en los años treinta, surgieron algunos conflictos entre los maestros federales y los estatales, cuando aquéllos se dedicaron a promover la formación de agrupaciones sindicales e intentaron que los maestros estatales hicieran lo mismo y se integraran a las agrupaciones locales y nacionales dominadas por el magisterio federal. A mediados de los años treinta este conflicto se agudiza con motivo de la reforma del artículo 3° constitucional, que implanta la educación socialista. Finalmente, el conflicto se atenúa en los años cuarenta, cuando se funda e institucionaliza el SNTE y se reforma nuevamente el artículo 3° para sustituir la orientación socialista de la educación por una mucho más acorde con los principios de una política de unidad nacional. La consolidación del SNTE y la política educativa de unidad nacional superaron los conflictos entre los maestros federales y los estatales; sin embargo, las diferencias entre ambos siguieron existiendo e incluso el conflicto tiende a expresarse de diversas maneras en el ámbito educativo —diferencias en torno a planes y programas de educación básica y normal— y en el ámbito sindical —la resistencia de algunos maestros a integrarse al SNTE y el conflicto entre la dirección nacional y los grupos dirigentes locales del sindicato.

la Escuela Nacional de Maestros, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y ahora también la Universidad Pedagógica Nacional.

- En el magisterio federal que trabajaba en los estados (y en cierto sentido también en el Distrito Federal), una menor proporción de los maestros en servicio era originaria o formada en las normales de los estados, ayuntamientos y pueblos donde desempeñaban sus labores. Por tanto, se hallaban sometidos en menor grado a los lazos tradicionales (geográficos, familiares y culturales) de las comunidades donde trabajaban. Los maestros federales foráneos, pues, han gozado de un margen más amplio de libertad frente al medio social donde laboran.
- El magisterio federal en los estados también tenía mayor libertad frente a las autoridades educativas de las que dependía, como consecuencia de la distancia física y organizacional que existía entre las escuelas rurales y los centros de autoridad establecidos en las capitales de los estados y de la República.
- Ese margen de libertad —y la distancia que lo soporta— se acentuaba por el hecho de que los maestros federales se desempeñaban generalmente en las zonas rurales y semiurbanas de los estados. El caso extremo era el de los maestros bilingües que laboran en las regiones indígenas del país.
- Por el contrario, los profesores estatales tradicionalmente han laborado en las zonas urbanas y semiurbanas, y en las cabeceras municipales; tienen mucho más cerca a sus autoridades inmediatas y superiores (cuando más lejos, en las capitales de sus estados) y nacieron y se formaron en las escuelas normales oficiales y particulares de los estados donde desempeñan su trabajo docente.

Temor a la unificación de dos mercados de trabajo y de dos pirámides profesionales. El temor a la unificación de los mercados de trabajo y las pirámides profesionales —de los maestros estatales y los transferidos— deriva de varios factores:

- La integración de dos mercados y pirámides profesionales (la de los federales transferidos con los estatales) significaría para los maestros estatales la contracción de sus oportunidades ocupacionales y la intensificación de la competencia por las mejores plazas en los nuevos sistemas locales. Este temor se ve alimentado por la experiencia que vivió la mayoría de los maestros en servicio durante la década de los ochenta: una fuerte contracción del mercado ocupacional del magisterio junto con una drástica caída en sus expectativas profesionales de movilidad ascendente.

- En términos generales, para los maestros estatales la descentralización consistiría en entrar a la competencia —laboral y escalafonaria— con maestros que provienen de normales que no son las suyas y que tienen una historia profesional muy diferente; se integrarían en un mismo mercado dos grupos profesionales que ahora se encuentran sólo parcialmente integrados.
- Aunque las diferencias entre los subsistemas federal y estatal han disminuido en las últimas décadas, estamos en presencia de una tarea que implica la integración de dos mundos: el rural (federal) y el urbano (estatal); dos o más tradiciones normalistas; dos historias: la de la penetración y expansión (federal), y la de la resistencia (estatal); y asimismo, dos dinámicas sindicales: la nacional y centralizada (de las secciones federales), y la local y descentralizada (de las secciones y sindicatos estatales).[32]

[32] Las diferencias entre el magisterio federal y el estatal fueron mucho más marcadas hasta antes la década de los sesenta. Derivaban de que las normas de reclutamiento y movilidad escalafonaria de los gobiernos federal y de los estados incluían una cláusula de preferencia sin más —o de preferencia en igualdad de circunstancias— de los egresados de sus respectivos sistemas de formación de maestros. De ese modo, los maestros egresados de las normales federales tendían a predominar en las escuelas de la SEP, mientras que los de las normales oficiales y particulares de los estados tendían a predominar en los sistemas escolares estatales. Esto ocurría también porque la dirección nacional del SNTE tenía mayores posibilidades de influir en el ingreso y promoción escalafonaria federal (nacional y centralizado en la Comisión Nacional Mixta de Escalafón y en la Comisión Nacional Mixta de Cambios) que en los sistemas escalafonarios de los estados, generalmente sometidos a una dinámica local, la de las secciones y sindicatos estatales, así como la de las oficinas educativas e instituciones de enseñanza normal de cada entidad federativa.

Sin embargo, en los últimos treinta años han disminuido —sin desaparecer— las diferencias entre los maestros federales, generalmente rurales y semiurbanos, y los maestros estatales, generalmente urbanos. Esto ocurrió debido a la acelerada urbanización del país, mediante la expansión de las ciudades y la transformación de las rancherías en pueblos, y de los pueblos en ciudades pequeñas y medianas. Además, en el mismo periodo encontramos otro doble proceso de urbanización del sistema educativo: de los aspirantes a ingresar al servicio y del sistema de formación de maestros. Finalmente, hay que aclarar que son más grandes las diferencias entre los maestros federales y estatales en la educación primaria (con mayor presencia del gobierno federal) que en preescolar, secundaria y normal (con mayor presencia de los estados y los particulares). En estos ciclos, como decíamos, la reintegración de los subsistemas estatales implicará la integración de una herencia institucional y profesional mucho más heterogénea que en la educación primaria. En la secundaria, a las dos tradiciones normalistas se agrega la presencia de los egresados de otros tipos de instituciones de educación superior, como son las universidades y las escuelas del sistema de educación tecnológica. (Alberto Arnaut, *Historia de una profesión: los maestros primarios en México,* tesis de maestría en ciencia política del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, diciembre de 1993.)

- Cada uno de esos grupos disputaría, no sólo el conjunto de las plazas de un mercado laboral y una pirámide profesional ensanchada y unificada, sino también el control sobre una serie de instituciones, como los órganos directivos, colegiados, las instituciones de formación y mejoramiento profesional del magisterio, las comisiones de escalafón y, desde luego, la dirección sindical.

Rechazo a la centralización de los servicios estatales. Los maestros, funcionarios educativos y dirigentes sindicales de los estados, perciben en el proyecto de federalización descentralizadora una serie de rasgos centralizadores en varias de sus características y procesos de corto, mediano y largo plazos. Los más visibles son el control central del diseño del método y del proceso de descentralización.[33] Además encuentran otros procesos de signo centralizador, aunque menos visibles desde fuera:

- La incorporación masiva del magisterio federal a los ámbitos laboral, administrativo y político de los estados es percibida por el magisterio local como una subordinación a un grupo relativamente extraño, puesto que el magisterio federal era más numeroso que el local (en primaria y secundaria) aun en las entidades federativas con una mayor tradición educativa estatal. De hecho, significaría la subordinación de los maestros estatales a los maestros ex federales, tradicionalmente más sometidos que aquéllos al dominio de la dirección nacional del SNTE.
- La incorporación de los sistemas educativos locales a una normatividad nacional, central, y a un sistema nacional de evaluación educativa, definidos por el órgano central, es percibida como un retroceso por algunos estados que cuentan con una antigua y prestigiada tradición normalista, y que valoran como superior a la tradición pedagógica federal.[34]

Paradójicamente, uno de los argumentos del magisterio federal contra su descentralización (el riesgo de pérdida de la unidad del sistema educativo nacional) reforzó la idea de diseñar un sistema descentralizado en el que no

[33] Casi siempre la descentralización es un proceso decidido y conducido desde el centro; los órganos que reciben las nuevas funciones y recursos generalmente se limitan a aceptar la descentralización o influir —en el mejor de los casos pactar— sobre los términos y los tiempos de la misma. Desde luego, la excepción es la "descentralización revolucionaria", cuando las jerarquías de gobierno estatal y municipal "reasumen su soberanía" o cuando el constituyente revolucionario regresa u otorga a los estados y los municipios las facultades que el antiguo régimen les había negado.

[34] Entre las escuelas normales estatales de mayor alcurnia sobresalen las más antiguas normales modernas fundadas en las últimas décadas del siglo XIX, como son la Escuela Normal Veracruzana, Escuela Normal del Estado de Coahuila, Escuela Normal del Estado de México, Escuela Normal del Estado de Jalisco, Escuela Normal "Miguel F. Martínez" de Nuevo León y Escuela Normal del Estado de Puebla.

se descentralizan la normatividad ni la evaluación del sistema educativo nacional; se trataría de una normatividad y un sistema de evaluación nacional que incluiría, además del sistema federal transferido, a los sistemas estatales que hasta nuestros días han permanecido relativamente al margen de la normatividad y los procedimientos de evaluación de la oficina central de educación. En otras palabras: aquello que hace aceptable la descentralización para los federales, contribuye a que los estatales rechacen la descentralización por su carácter centralizador.

Integración de un sistema heterogéneo

Desde su origen, el sistema de formación de maestros siguió un desarrollo distinto al de educación primaria. Mientras la educación primaria tendía hacia la uniformidad —de contenidos y métodos— y hacia la centralización bajo la dependencia del gobierno federal, la enseñanza normal perseguía la heterogeneidad en sus métodos y contenidos, así como en su dependencia técnica y administrativa. De ese modo, cuando se pretende la reorganización, nos encontramos con un sistema de educación primaria fuertemente centralizado y homogéneo, y con otro de educación normal muy descentralizado y heterogéneo.[35]

La descentralización del sistema de formación y capacitación de maestros es consustancial a la educación básica. Procura los mismos objetivos que ésta, y quiere complementarla y reforzarla, así como apoyar otros de los frentes de la política de modernización educativa en curso.

Dentro de un marco normativo nacional, la descentralización se propone integrar y consolidar el sistema de formación de maestros para conseguir una preparación profesional del magisterio más acorde con las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. En suma, pretende una mejor integración de los sistemas estatales de enseñanza normal que, a su vez, permita una mejor coordinación local y nacional de una gran diversidad de instituciones que ahora funcionan en forma muy segmentada.

Con la firma del ANMEBN en mayo de 1992, se consumó la transferencia de todos los establecimientos y programas federales de formación de maestros

[35] La educación normal se elevó al nivel de licenciatura en 1984, mediante la introducción del bachillerato como requisito de ingreso a las escuelas normales; en 1988 había egresado la primera generación de alumnos de la misma. A finales de 1989 estaban cursando la educación normal 127 000 estudiantes (45% en escuelas estatales, 33 en particulares y 22 en las federales), los cuales se dividían en 59% para secundaria, 18 para primaria, 12 para preescolar y el resto para educación especial y educación física.

a la jurisdicción estatal, con excepción de los establecidos en el Distrito Federal, los cuales permanecerán bajo la dependencia de la Secretaría de Educación; por su parte, los gobiernos de los estados se comprometieron a adoptar en sus respectivas jurisdicciones subsistemas de formación de maestros integrados con las instituciones, y programas dirigidos a la formación inicial, actualización, capacitación y superación del magisterio.

El ANMEB estipuló que en un plazo razonable —y al cabo de una consulta en la que participará el magisterio— el gobierno federal expedirá los lineamientos para reformar la educación normal en todo el país. No se especificó mucho más al respecto. El ANMEB se limitó a proponer unos cuantos lineamientos generales sobre el sentido que tendría la reforma del sistema de formación de maestros.[36]

Ya se consumó la descentralización, pero queda pendiente la tarea de integrar un nuevo sistema nacional y los sistemas estatales de formación de profesores en cada una de las entidades federativas. Esta tarea de integración nacional, sin embargo, ya cuenta con las bases jurídicas al haberse elevado a rango constitucional la facultad del Ejecutivo federal de dictar, previa consulta con los gobiernos de los estados, todas las normas relacionadas con las instituciones formadoras de maestros de educación básica del país. Además, el gobierno federal preservó bajo su dependencia las instituciones de formación de maestros con sede en la capital de la República; en estas instituciones seguirán formándose los maestros para las escuelas que permanecen bajo la dependencia de la SEP en el Distrito Federal; además, podrían formar los cuadros de directivos, investigadores y planificadores que la Secretaría de Educación Pública requiere para el ejercicio de sus facultades normativas en todo el país.

Sin embargo, como en el caso de la educación básica, queda mucho por realizar en la integración de los subsistemas de formación de maestros. Esta

[36] Los lineamientos asentados en el ANMEBN fueron: *a*) Se diseñará un modelo con un tronco básico general y opciones orientadas a la práctica preescolar, primaria y secundaria; *b*) habrá una reforma curricular para terminar con la enorme dispersión de los actuales planes de estudio y, en cambio, capacitar al maestro en el dominio de los contenidos básicos, y *c*) la simplificación de los requisitos y la reducción de plazos de estudio para la carrera normal. En cuanto a la actualización, capacitación y superación del magisterio en ejercicio, el ANMEB se limitó a anunciar el establecimiento de un programa emergente de actualización del maestro, íntimamente asociado a la necesidad de prepararlos para la puesta en marcha del programa emergente de reformulación de contenidos y materiales educativos. El programa de actualización de maestros se realizaría mediante la combinación de la educación a distancia, el aprendizaje en cursos, sesiones colectivas de estudio y el trabajo individual de los maestros-alumnos. El programa tendría como eje operativo a los consejos técnicos de cada escuela e involucraría a los jefes de sector, los inspectores, los directores de las escuelas, y los consejos técnicos de sector y de zona.

empresa se avizora mucho más ardua que la correspondiente a la educación básica, por diversas razones. Primero, por la gran heterogeneidad organizativa y curricular que ha caracterizado desde su origen al sistema de formación de profesores. Segundo, tanto en educación primaria como en secundaria deben integrarse cuando mucho dos subsistemas —el transferido y el que ya era estatal—, con la ventaja de que la normatividad federal previa ya predominaba en primaria y —en menor grado— en secundaria; en cambio, en lo que respecta al sistema de formación de maestros se integrará una gran diversidad de instituciones preexistentes a la descentralización, entre las que se cuentan las federales y estatales de cada estado.

Las preguntas que están por responderse son, entre otras, las siguientes: ¿cuál será la suerte de las instituciones con sede en la ciudad de México que tenían una vocación nacional, como la Escuela Nacional de Maestros, la Escuela Normal Superior de México y la Universidad Pedagógica Nacional?; ¿quedará su acción directa restringida al Distrito Federal?; ¿les serán asignadas funciones relacionadas con el ejercicio de las facultades que se reserva el Ejecutivo federal?; ¿se integrarán en una sola institución que seguirá dependiendo de la SEP?; ¿pasarán a formar parte del subsistema de formación de profesores que, eventualmente, se establezca en el Distrito Federal?; ¿cuál será el vínculo entre las distintas instituciones oficiales y privadas que ya estaban en la jurisdicción estatal, y entre éstas y las instituciones que siendo federales fueron transferidas a la dependencia de los gobiernos estatales? Por ejemplo, las unidades de educación a distancia de la UPN transferidas a los gobiernos de los estados, ¿seguirán formando parte de una especie de subsistema universitario pedagógico nacional? o ¿se integrarán plenamente a los subsistemas normalistas de cada uno de los estados?

Otro asunto que deberá resolverse es la forma en que se relacionarán las normales primarias con las normales superiores, ahora que la enseñanza obligatoria se ha extendido también a la secundaria general. ¿Seguirán funcionando por separado, con planes y programas distintos, o se integrarán mediante la creación de un tronco común entre ambas?

El impacto de la federalización sobre el sistema educativo y el magisterio

La federalización centralizadora de hoy ha tenido que afrontar —como la centralizadora de ayer— algunos retos políticos: ya no la resistencia de los caciques y caudillos locales contra la acción educativa federal posrevolucionaria, sino los intereses políticos, sindicales y burocráticos forjados en torno a un sistema centralizado. Además, ahora también tiene el reto de rearticular a las instancias federales con las de los estados, entre los que encontra-

mos algunos con una antigua y fuerte tradición de dirección educativa local y otros prácticamente sin ninguna experiencia propia de dirección educativa, fuera de la que se les transfirió con la federalización.

Uno de los principales argumentos a favor de la federalización centralizadora era que habría de liberar la educación y al magisterio de la fluctuante política municipal. Liberarlos —se decía— del imperio de la caprichosa y personalizada política de campanario. Era necesario rescatar del calendario político un servicio tan delicado y complejo como el educativo y poner a salvo a los profesionales de la educación del reclutamiento y el sueldo condicionado por la lealtad al munícipe de ocasión. En términos generales, los servicios educativos y el magisterio se han liberado de las contingencias políticas externas al sector educativo, pero en algunos aspectos se hallan sometidos a una red de intereses políticos desarrollados dentro y en torno al sistema educativo.[37]

La federalización, por sí misma, no liberará al magisterio de esa servidumbre. Pero afortunadamente el proyecto de modernización en curso incluye otros capítulos que pueden contribuir a esa liberación, como son la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros, la creación de un sistema nacional de evaluación, la carrera magisterial y el compromiso del gobierno de elevar el salario profesional del magisterio.[38]

El trabajo docente se flexibilizará, en la medida en que se podrá brindar a los maestros un mayor margen de libertad en la organización de sus actividades escolares y extraescolares, y podrán ser atendidas con mayor rapidez y especificidad las necesidades que para el desempeño de sus tareas docentes afrontan en cada una de las localidades.

Dentro de un marco normativo nacional, se abre la posibilidad de integrar subsistemas estatales de preparación de maestros para conseguir una formación profesional del magisterio más acorde con las necesidades geográficas, sociales y culturales de cada uno de los estados. Permitirá un desarrollo más equilibrado de la matrícula normalista, atendiendo a las necesidades regionales de formación de maestros para cada uno de los ciclos y especialidades que conforman la educación básica.

La integración de los sistemas estatales de formación de maestros podría estimular la vida profesional del magisterio, porque propiciaría un mayor intercambio entre los profesores, los alumnos y los egresados de cada una de las instituciones formadoras de maestros.

[37] El magisterio ha ganado seguridad en el empleo —su inamovilidad—, pero su movilidad ascendente se halla sometida a una servidumbre política equivalente a la que denunció en sus orígenes, sólo que ahora encarnada en un ente simbiótico: la burocracia educativo-sindical.

[38] He analizado con mayor cuidado la carrera magisterial, el salario profesional y la reforma del sistema de formación y capacitación de maestros en A. Arnaut, *Historia de una profesión*..., pp. 181 y ss.

Además de los cambios que por sí misma produce en la estructura y organización del sistema educativo nacional, la descentralización establece mejores condiciones para crear un soporte institucional —técnico y administrativo— que lleve las políticas educativas hasta la práctica docente y la organización escolar.

La federalización descentralizadora, decíamos, no se cumple con la mera transferencia de los servicios educativos a los gobiernos de los estados. Más allá de eso, el ANMEB plantea, junto con la transferencia, la integración de los servicios educativos dentro de cada estado en el marco de los principios generales definidos por el gobierno federal.

La federalización ha traído otras consecuencias. En los estados ha estimulado la formación o la consolidación de cuadros especializados en administración y planeación educativa, y el desarrollo de la investigación en el área, el diseño curricular y la producción de materiales didácticos. Ha permitido la transformación de la organización y las funciones de supervisión escolar hacia una mejor integración regional y local, entre los ciclos de educación básica, y entre éstos y las instituciones de formación inicial y capacitación del magisterio.

La federalización también ha estimulado la iniciativa educativa estatal y local, y el resurgimiento de varios de los actores intervenientes en los asuntos educativos, además de los gobiernos de los estados, las sociedades de padres de familia, otras organizaciones sociales y los ayuntamientos.

En la República y en algunos estados, la federalización se ha convertido en un disparador de proyectos educativos y de investigación, así como de la multiplicación de las publicaciones pedagógicas.

LA PROBABLE EVOLUCIÓN DEL SNTE

La federalización educativa ha provocado una serie de transformaciones en la vida sindical del magisterio. Muchos de esos cambios se iniciaron desde antes de que se implantara, estimulados por el crecimiento y la transformación de la membresía del sindicato y del contexto social y político del país; otros más fueron estimulados por las políticas de desconcentración de las décadas de los setenta y los ochenta. Sin embargo, no cabe la menor duda de que la transformación de la vida sindical ha sido acelerada en varios aspectos por la federalización educativa de 1992.

Una agrupación que nació con una estructura vertical y una composición donde predominaban los maestros de primaria se ha transformado en una vasta y compleja organización, cuya estructura vertical ha sido socavada

por acrecentados grupos regionales y por la expansión y multiplicación de sus grupos profesionales.

La estructura estatutaria centralizada fue diseñada para un sindicato que contaba con una membresía de alrededor de cincuenta mil miembros, de los cuales casi la mitad se encontraba concentrada en el Distrito Federal y agrupada en dos secciones (las que ahora son la 9 y la 10) y una rama de especialidad de empleados administrativos (ahora sección 11).

Hoy día tenemos una estructura mucho más centralizada que en sus orígenes pero con una membresía mucho más numerosa y más desconcentrada geográfica e institucionalmente. De 1943 a 1992, el total de miembros del SNTE se incrementó de 35 000 a 1 200 000 y, en el mismo periodo, la membresía localizada en el Distrito Federal pasó de representar más de 50 a menos de 20 por ciento.

La estructura estatutaria original reconocía mayor autonomía a las secciones cuando éstas eran más pequeñas y tenían una membresía mucho más aislada y dispersa en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Ahora, como decíamos, su estructura es mucho más centralizada, sigue existiendo en un sindicato integrado por secciones considerablemente mayores y con una membresía con agrupamientos más concentrados en las zonas urbanas del país.

La desconcentración, la descentralización inconclusa y la federalización han ido transformando la vida sindical, de tal modo que su actividad se ha ido desconcentrando *de facto* y a contracorriente de la estructura estatutaria centralizada aún vigente.

La desconcentración de la vida sindical también fue estimulada por la caída del hombre fuerte del sindicato y la desintegración de Vanguardia Revolucionaria, que llegó a ser un agravante a la estructura centralizada del sindicato.

La caída del líder máximo de Vanguardia acentuó el proceso de desconcentración sindical que le antecedió. Al caer dejó sin eje a las múltiples dirigencias regionales que, bajo su cobijo, habían ido formando sus propias bases de poder en varias regiones del país y en distintos ámbitos institucionales del sistema educativo.

La federalización ha acentuado la contradicción entre, por un lado, una estructura estatutaria centralizada del SNTE y, por el otro, una realidad cada vez más desconcentrada en la membresía y la vida interna del sindicato.

Los rasgos centralizados de la estructura sindical aparecen con mayor vigor en el caso de las secciones que agrupan a maestros dependientes de los gobiernos de los estados, y es así porque una representación y gestión centralizada conviene más a una membresía centralizada, dependiente de la Secretaría de Educación Pública federal. En cambio, una organización sindical

centralizada es mucho más difícil de aceptar o es vivida de un modo mucho más incómodo por aquellos de sus miembros que tienen una dependencia laboral descentralizada, como ha sido el caso de los antiguos maestros estatales y como, desde 1992, también es el de los maestros transferidos a los estados con la federalización educativa.

La estructura estatutaria original reconocía mayor autonomía a los diversos agrupamientos laborales y profesionales del SNTE cuando su membresía era relativamente homogénea —la mayoría estaba integrada por maestros de primaria rurales y urbanos, con título o sin título normalista— y aquellos agrupamientos especiales eran pocos, pequeños y relativamente menos diferentes entre sí.

Ahora la estructura estatutaria no reconoce la heterogeneidad alcanzada por sus afiliados. Ya no existen las ramas de especialidad ahora que la membresía ha perdido su relativa homogeneidad de origen —cuando predominaban los maestros de primaria— y han ganado terreno los agrupamientos diferenciados por su adscripción laboral y sus rasgos profesionales, que se han multiplicado especialmente en las últimas dos décadas.

La incompatibilidad entre la estructura formal y la realidad del sindicato puede generar, por lo menos, dos grandes problemas. Uno de gobernabilidad: el deterioro de una dirección centralizada en una organización mucho más grande y compleja que en sus orígenes. Y otro de representatividad: la subrepresentación de la gran diversidad de pequeños y no tan pequeños agrupamientos regionales y profesionales del magisterio.

La transformación del SNTE tal vez consista principalmente en la desconcentración, la descentralización o, si se quiere, la federalización de su estructura para atender a la nueva realidad de su membresía y a la nueva correlación de fuerzas internas del sindicato.

Indudablemente, la federalización ha estimulado el cambio en la vida interna del SNTE, llevándolo hacia una acción sindical mucho más desconcentrada que ahora y, por tanto, al mayor reconocimiento de los intereses regionales y profesionales del magisterio. Sin embargo, con el tiempo podría acentuarse la contradicción entre una estructura estatutaria centralizada, un sistema educativo descentralizado y una membresía con vida sindical cada vez más descentralizada y segmentada regional, profesional e institucionalmente. De tal modo que la persistencia de una estructura sindical centralizada en el SNTE podría distorsionar la federalización educativa o, como está ocurriendo, la federalización educativa podría distorsionar la representación sindical.

Por otra parte, sin haber desaparecido por completo, las ramas de especialidad comienzan a resurgir *de facto* y, a veces *de jure*. Resurgen y se fortalecen no sólo en la vida interna del SNTE, sino también como represen-

taciones de grupos especializados que reciben el reconocimiento de quienes dirigen las dependencias e instituciones desconcentradas en las que laboran.

En la misma medida en que los antiguos afanes niveladores del pasado tienden a perder sentido, comienzan a ganarlo las luchas económicas salariales que exigen un tratamiento diferenciado para cada uno de los grupos profesionales del magisterio. Un claro signo de ello son los denominados grupos "homologados" —que en realidad deben denominarse "diferenciados"—, cuyo propósito es desprenderse salarialmente del conjunto de los trabajadores de base de la administración central e incluso de los maestros de educación primaria, mediante la exigencia de sueldos y condiciones de trabajo equivalentes a las que percibe el personal docente de las instituciones autónomas de educación superior.

Con el paso del tiempo —y con la reforma de la estructura del sistema educativo— la dirección nacional tendrá mayores dificultades para continuar representando a todos sus miembros y, sobre todo, del mismo modo.

La federalización contribuirá seguramente al reconocimiento de esas peculiaridades, en la medida en que los grupos diferenciados o particularizados lo serán en ámbitos institucionales y sindicales más sensibles a sus diferencias y características particulares.

El retorno a los orígenes

Los signos de la evolución futura del sindicalismo magisterial nos revelan una especie de retorno hacia algunos de los aspectos de la estructura y los objetivos presindicales del gremio. Cambios que, hasta donde se puede percibir, se realizarán dentro, al margen o contra el sindicato y que han sido no sólo consecuencia de una política más o menos expresa de reforma del sindicalismo magisterial, sino —y sobre todo— el resultado de los cambios experimentados en el tamaño, la composición y la dinámica interna del propio sindicato, y ahora son también estimulados por la federalización.

En cuanto a los objetivos de la organización —dentro y fuera del sindicato— se advierte que tienden a ganar terreno los intereses profesionales del magisterio, que paulatinamente se distinguirán con mayor nitidez de los afanes laborales y políticos de la organización sindical.

En cuanto a la estructura y organización del sindicato, podemos observar el resurgimiento de las antiguas y nuevas asociaciones gremiales o profesionales, así como los antiguos agrupamientos geográficos, sociodemográficos e institucionales, sin desaparecer por completo la estructura centralizada de la organización.

Estas tendencias, tal vez, cristalizarán, para decirlo en pocas palabras, en una mayor profesionalización de la actividad docente y en una doble desconcentración de la estructura sindical: la geográfica y la profesional.

Aunque estos cambios afectarán al SNTE en su conjunto, lo harán con magnitudes, ritmos y sentidos muy diversos en cada una de las regiones y segmentos que lo integran. El cambio será, pues, muy distinto según el segmento de que se trate y de los factores externos que lo condicionen u orienten. Habrá sectores en los que, por ejemplo, el resurgimiento de los grupos profesionales —en la estructura, los objetivos y la acción sindical— será mucho más rápido y radical en las fracciones más profesionalizadas y con mayor estatus y capacidad autoorganizativa del magisterio. Otros segmentos, en cambio, quizá acentuarán su pertenencia a la estructura, los objetivos y la acción clásicos de la acción sindical, como sería el caso de los grupos con menor escolaridad, más bajo estatus y menor cohesión y capacidad autoorganizativa.

La misma diversidad encontraremos en lo que se refiere al fortalecimiento de los grupos territoriales. En este aspecto, veremos que habrán de robustecerse mucho más rápido los agrupamientos más grandes y en los estados con mayores recursos financieros propios para atender las demandas del magisterio.

Los retos sindicales de la federalización

Además de los cambios apuntados, que antecedieron a la reforma de 1992 y se acentuaron con ella, la federalización también ha planteado al SNTE nuevos retos, tales como los siguientes:

- Construir, sobre la marcha, una nueva estructura de negociación de sueldos, condiciones de trabajo y asuntos profesionales, en la cual las secciones foráneas y los gobiernos de los estados pueden luchar en una arena dominada hasta entonces por una relación bilateral entre la SEP y la dirección nacional del SNTE.
- Asegurar una representación nacional sobre bases jurídicas muy endebles. Recordemos que el SNTE y su representación históricamente tuvo su fundamento jurídico en el estatuto jurídico de 1938, y después en el apartado B del artículo 123 constitucional y la Ley de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, que regulan los derechos laborales y la organización sindical de los trabajadores al servicio del gobierno federal. Sin embargo, la federalización ha transformado a la mayoría de sus miembros en empleados de los gobiernos de los estados, los cuales sujetan a un espectro muy heterogéneo de disposiciones jurídicas la re-

gulación de las relaciones con sus empleados y, por supuesto, con sus maestros.

- En el SNTE también ha surgido un problema de representación estatutaria. Con excepción de las tres secciones federales del Distrito Federal, las secciones federales y únicas del SNTE tienen ahora una membresía predominantemente estatal; y, por el contrario, encontramos estados en los cuales la mayoría de los maestros estatales ya no están en las secciones estatales, sino en las secciones federales que permanecen como tales. Esto sin contar con el hecho de que en los últimos años el SNTE ha visto disminuir drásticamente sus bases más firmes: su membresía federal, que le daba unidad patronal y certeza jurídica, y los maestros de educación primaria, que constituían su núcleo mayoritario e imprimían al sindicato una sólida identidad profesional.
- La clarificación de la representación estatutaria de las secciones plantea una disyuntiva: o se unifican o se dividen, o ambas cosas a la vez según la realidad de cada uno de los estados de la República y el peso específico de cada uno de los segmentos del magisterio. En cualquier circunstancia, como vimos, las dificultades se acrecientan en los estados donde ya existían dos tipos de secciones (estatal y federal) y, sobre todo, en aquellos donde existen organizaciones sindicales de maestros estatales de educación básica independientes del SNTE, como es el caso del Estado de México.

Al margen de la forma en que se resuelvan los retos anteriores, no se encuentra en juego la supervivencia del SNTE. Las organizaciones sociales y políticas suelen sobrevivir a las condiciones sociales, políticas y jurídicas que les dieron origen. Además, la supervivencia y la integridad del SNTE no dependen de que se mantengan intactas una estructura y una actividad centralizadas. Lo que sí parece claro es que, desde hace dos décadas, el SNTE está viviendo una serie de transformaciones en su vida interna, que se han acentuado en los últimos años con el proceso de federalización educativa y sobre las cuales hemos intentado dar cuenta en este ya largo ensayo.

EL ÓRGANO CENTRAL: LA TAREA NORMATIVA Y REGULADORA

María del Carmen Pardo

Observar la operación de los servicios educativos con un enfoque local, a partir de la decisión del gobierno federal de descentralizarlos, implica examinar de la misma manera el papel que le corresponde al órgano central. La interacción de ambas esferas de gobierno es un elemento esencial en el proceso, lo que sin duda lo transforma y lo vuelve aún más complejo. Tanto en la concepción y dinámica de la centralización como en las de la descentralización, el elemento "centro" está presente. Bajo el concepto de la descentralización y de manera por demás paradójica, este centro parece ser más aludido, pero también eludido.

El término "centro" adquiere diversos significados; puede ser el punto situado a igual distancia de todos los que integran una línea curva, lo que lo convierte en sinónimo de medio. Se entiende como el lugar de donde parten o convergen acciones particulares. Es el ministerio o unidad general de la administración del Estado. Aludir a estos significados es tener presente la complejidad del proceso descentralizador. El "centro" está en medio, pero es también mediador; señala una direccionalidad en tanto fin.[1] Por otra parte, al descentralizar hay que referirse a los espacios autonómicos que genera esta decisión. Sin embargo, la complejidad adquiere nuevas dimensiones al tenerse, por un lado, que hacer valer esa autonomía al tiempo que se está sujeto a normas y leyes de carácter general.

En el caso que nos ocupa —el de la descentralización (federalización) de los servicios educativos—, se diseñó una estrategia del gobierno federal que determinó una política descentralizadora plasmada en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, al mismo tiempo que se resguardaron mecanismos de regulación y homogeneización. De igual manera, el espacio autonómico que corresponde a los estados no puede atentar

[1] FLACSO, *Informe Final*..., p. 133.

contra la unidad del sistema educativo. Esta situación plantea tensiones que la investigación en su conjunto pretende analizar. Esto es, en qué medida la operación estatal de los servicios educativos está permitiendo conciliar la unidad con la diversidad; la integración de los dos subsistemas existentes y el interés general con los intereses particulares, tanto los institucionales como aquéllos de los diversos actores cuya presencia se vuelve más relevante a partir de la puesta en marcha del Acuerdo.

El propósito de este capítulo es analizar el papel del órgano central (SEP) para tratar de entender los alcances de la decisión descentralizadora y las tensiones que el "doble mensaje" implícito en ella pueden generar. Este análisis se hará considerando los aspectos relevantes de la interacción entre las dos esferas de gobierno: las bases legales, la tarea normativa, la compensatoria y el problema de los recursos financieros.

LAS BASES JURÍDICAS

Con fundamento en la legislación (Ley General de Educación),[2] podemos afirmar que en México el modelo de descentralización en el sector educativo define su organización dentro de los principios de la concurrencia,[3] y en él participan tanto el gobierno central como los estatales. Las competencias jurídicas se asignan por jerarquías de gobierno dentro del principio de complementariedad, conforme al cual el órgano federal regula y los estados prestan el servicio.

El Estado federal es un sistema integrado por los estados miembros, y, además, por una estructura o entidad soberana diferente de aquéllos; históricamente se ha conocido a este sistema como "federación". Un régimen federal puede caracterizarse de la siguiente forma: el Estado nacional comprende a los estados miembros que lo constituyen, pero éstos no existen para los estados extranjeros en cuanto entidades jurídico-políticas; si fuera de esa manera, estaríamos en presencia de una confederación de estados. Tales estados miembros pueden ser también "sujetos federales" para el orden internacional sólo cuando les incumben materias de carácter internacional. Los estados miembros pierden su soberanía internacional en favor de la federal, pero no su soberanía interior. Sus constituciones tienen un valor en sí mismas, por ello existe duplicación jurídico-normativa: la federal y la de los estados miembros.

[2] Publicada en el *Diario Oficial* el 13 de julio de 1993.

[3] La concurrencia opera en materia de financiamiento y a la SEP le corresponde prestar el servicio educativo de manera exclusiva en el Distrito Federal.

Cada estado mantiene su propio territorio físico. Sería un error asumir que los poderes de los estados se derivan de la federación. Los estados miembros son iguales ante la federación, quien debe compensar en lo posible las desigualdades que pudieran presentarse entre ellos. Los estados quedan unidos entre sí y con la federación; deben colaborar entre sí y con la federación en tareas comunes para el mejor cumplimiento del destino nacional. El sistema federal no es una distribución entre federación y estados; son entidades diferentes, cada una con sus propios poderes, órganos derivados, funciones, facultades y materias.[4]

El federalismo mexicano: una rápida mirada a su construcción histórica

Después de la Independencia se optó por el régimen federal y así se consignó en la Constitución del 4 de octubre de 1824. Respecto de la educación, se asentó que quedaría como facultad exclusiva del Congreso General "el promover la ilustración... sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos estados" (fracción I del art. 50). Así quedaba consignada en términos poco precisos y de manera muy incipiente la distribución de la función educativa entre los estados y la federación.

En la Constitución de 1857 se reflejaba una preocupación por proteger al máximo la libertad individual, conforme al espíritu liberal del momento. En el artículo 3° se asentó: "la enseñanza es libre; la ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben expedir". Puesto que no se mencionó explícitamente a qué jerarquía de gobierno le correspondían en particular facultades en materia educativa, se consideró que esas tareas quedaban reservadas para los estados, según el artículo 117. En este artículo se prescribía que "las facultades que no estaban expresamente concedidas por la Constitución a la federación, se entendían reservadas a los estados". Ésta es la razón por la cual las Leyes Orgánicas de Instrucción Pública de 1867 y 1869 tuvieron vigencia sólo en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, al igual que la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes creada por el presidente Porfirio Díaz en 1905. En el periodo comprendido entre 1897 y 1910, el Ejecutivo federal afianza su tendencia centralizadora.

[4] Pablo Latapí, "El federalismo en la educación", en *Antología. El federalismo educativo*, México, Coordinación General de Representaciones de la SEP en las Entidades Federativas, marzo de 1996, pp. 49-50.

En la Constitución de 1917 se inició un proceso de crecientes definiciones de competencias educativas a favor de la federación. A pesar de que en el artículo 3° no se establecía explícitamente una distribución de competencias entre la federación y los estados, la fracción XXVII del artículo 73 sí facultaba al Congreso para "establecer escuelas profesionales" y otras instituciones de cultura superior sostenidas por los particulares, "sin que esas facultades fueran exclusivas de la federación". Esto, en palabras de González Schmal, es una "doble concurrencia": una entre el poder público y los particulares, y otra entre los poderes federal y estatal. De esta manera quedó consagrada constitucionalmente la intervención del poder público en el ámbito educativo, pero la concurrencia del ámbito federal y local fue tácita, al no otorgar de manera explícita facultades educativas a ninguno de los dos órdenes.

En 1921 se reforma el artículo 73 de la Constitución para crear la Secretaría de Educación Pública. El proyecto de Vasconcelos de "federalizar la enseñanza" no necesariamente implicaba sustraer competencias educativas a los estados sino delimitar los campos de intervención. Esto es, otorgar a la federación una "competencia circunscrita" que le permitía establecer, organizar y sostener escuelas de cualquier tipo y grado en toda la República, además de legislar "en todo lo que se refiere a dichas instituciones". Esta facultad explicaba la de los estados de "legislar en lo no otorgado de manera limitativa a la federación".

En 1934 se amplían las competencias educativas federales al reformarse la fracción XXV del artículo 73, y quedar el Congreso de la Unión facultado para dictar las leyes destinadas a distribuir la función social educativa entre federación, estados y municipios, y para "fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público", con el fin de "unificar y coordinar la educación en toda la República".

Las reformas hechas al artículo 3° fueron: la de 1934, que sustituyó la educación laica por la socialista; la de 1946, que suprimió la orientación socialista; la de 1978, que incorporó la autonomía universitaria; y la de 1991, que ajustó el texto constitucional a las reformas en materia religiosa; puede asegurarse que estas reformas no afectaron el tema de las competencias. Fue con la aplicación de la última reforma a este artículo, la de 1993, cuando se hizo explícita la concurrencia de las tres jerarquías de gobierno en la prestación de los servicios educativos.

Es evidente que ha habido un proceso constitucional progresivo tendiente a otorgar mayores facultades en materia educativa a la federación en detrimento de las de los estados, y esto resulta aún más evidente al revisarse las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales. En 1939 se promulgó la Ley Orgánica de Educación Pública, que reglamentaba el artículo 3° reformado cinco años antes. En 1942 se promulgó una nueva Ley Orgánica

de Educación Pública, que reforzó las facultades de la federación en esta materia. Le otorgó autorización para formular planes, programas y métodos de enseñanza, con exclusión explícita de la participación de los estados, municipios y particulares, los cuales fueron también privados de la dirección técnica de los planteles e instituciones que ellos establecieran y sostuvieran (artículos 124 y 127). Aún más explícita fue la Ley Federal de Educación promulgada en 1973. En ella se ratificaba la función federal de prestar el servicio educativo en toda la República sin perjuicio de la concurrencia de los estados y municipios. Asimismo, se facultaba a la federación para formular para todo el país planes y programas de estudio de la enseñanza primaria, secundaria y normal, y la de cualquier tipo y grado destinada a obreros y campesinos; también para autorizar el material educativo, elaborar y publicar los libros de texto gratuitos y vigilar en toda la República el cumplimiento dicha ley. Sólo en un aspecto suavizaba la tendencia centralizadora: el que se refería a que los estados y municipios ejercerían la dirección técnica y administrativa de los planteles que establecieran, modificando lo establecido por la ley anterior.

Esta evolución jurídica nos permite aseverar que hasta antes de 1993: primero, no se abolieron los principios fundamentales del federalismo en materia educativa puesto que los estados mantuvieron su competencia legislativa; segundo, se dio, sin embargo, un proceso evidente de creciente definición de facultades a favor de la federación, tanto en el texto constitucional como en las leyes reglamentarias.

De hecho, se ha señalado ya que a partir de los años setenta el texto constitucional otorgó en forma exclusiva a la federación la facultad de "planificar la educación, la política económica educacional y la estructuración punitiva del incumplimiento a las obligaciones del servicio educacional", aunque las entidades federativas "mantuvieran constitucionalmente facultades educativas en forma coincidente".[5]

La reacción frente al proceso centralizador

Sin embargo, a partir de los setenta se inició en el sector educativo un proceso gradual de descentralización de tareas de carácter básicamente administrativo. Las dos fases previas al proceso de federalización desatado por la

[5] Para la elaboración de este apartado se consultaron las siguientes obras: Pablo Latapí, art. cit.; Ernesto Zedillo Ponce de León, "Descentralización y democracia", ponencia presentada en la II Conferencia Internacional del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Toluca, 27-30 de julio de 1993; Alberto Arnaut, *Historia de una profesión*, México, CIDE, 1996.

firma del Acuerdo en 1992 corresponden a los siguientes periodos: el primero, de 1978 a 1982, cuando se desarrolló un proceso de desconcentración para cuya operación se crearon en cada estado unidades administrativas responsables de ciertas acciones administrativas. El segundo, de 1983 a 1988, que cabe también dentro de la desconcentración administrativa. Posteriormente, una Comisión Mixta de la SEP y el SNTE analizó los programas y acciones y se constituyeron las Unidades de Servicios a Descentralizar. Los estados paulatinamente fueron formulando Acuerdos de Coordinación en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo y se establecieron Comités Consultivos para la Descentralización Educativa.

Este largo proceso resultó complejo, puesto que enfrentó problemas de difícil solución, como el referido a la coexistencia de dos sistemas educativos cuya naturaleza y dinámica son esencialmente distintas. De igual manera, la heterogeneidad de las entidades federativas, la disparidad de salarios y prestaciones, la falta de control de la asignación de plazas para los egresados de las normales y los procedimientos escalafonarios difícilmente compatibles entre un estado y otro, significaron importantes impedimentos para completar procesos descentralizadores. Adicionalmente a estos problemas, llamémosle estructurales, se presentaron los políticos, traducidos en resistencias burocráticas[6] y particularmente sindicales.[7] A pesar de todo ello, el proceso evolucionó al punto de que fue posible que la SEP, los gobiernos estatales y el sindicato magisterial firmaran el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en mayo de 1992, donde se establecieron también las bases para preparar la Ley General de Educación aprobada en julio de 1993.

Normatividad vigente

En la Ley General de Educación se establecen facultades exclusivas de la federación en materia educativa (artículo 12), las exclusivas de los estados (artículo 13) y las concurrentes de la federación y los estados (artículo 14). En esta ley se pone un énfasis especial en la participación social mediante diversos consejos con representación de los distintos estratos jerárquicos: escuela, municipio, estado y federación.[8]

[6] Véase el trabajo de Susan Street, "Los distintos proyectos para la transformación del apaæææærato burocrático de la SEP", pp. 14-29.

[7] Para una lectura detallada de estas dificultades, véase Isaías G. Álvarez, "Antecedentes de la descentralización educativa", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *op. cit.*, pp. 161-185.

[8] Estos consejos han tenido dificultades para constituirse y operar debido a la resistencia de los maestros, que han sentido amenazados sus espacios con la intervención de dichos órganos.

Facultades exclusivas de la autoridad federal

Determinar en toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros de educación básica; establecer el calendario escolar aplicable a toda la República; elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos para la educación primaria y secundaria; fijar lineamientos generales para el uso del material educativo para los mismos niveles escolares; fijar los requisitos pedagógicos de los planes y programas de educación inicial y preescolar; regular el sistema nacional de créditos, revalidaciones y equivalencias; llevar un registro nacional de instituciones pertenecientes al sistema educativo nacional; fijar los lineamientos generales a los que deben ajustarse la integración y el funcionamiento de los consejos de participación social; fomentar, en coordinación con las demás autoridades competentes del Ejecutivo federal, las relaciones de orden cultural con otros países, e intervenir en la formulación de programas de cooperación internacional en materia educativa, científica, tecnológica, artística, cultural, de educación física y deporte y de formación de maestros de educación básica.

Facultades exclusivas de las autoridades estatales

Prestar los servicios de educación inicial básica, incluyendo la indígena, la especial así como la normal y las otras modalidades de formación de maestros; proponer a la SEP los contenidos regionales que deberán incluirse en los planes y programas de estudio para la educación primaria, secundaria, normal y las otras modalidades para la formación de maestros de educación básica; ajustar el calendario escolar con base en el de la SEP; prestar servicios de formación, actualización y superación profesional a maestros de educación básica, de conformidad con las disposiciones generales que la SEP determine; revalidar y otorgar equivalencias de estudio de educación primaria, secundaria, normal y demás modalidades para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos que fije la SEP; otorgar, negar y revocar autorización a los particulares para impartir educación primaria, secundaria, normal y las otras modalidades para la formación de maestros de educación básica.

Facultades concurrentes de las autoridades federales y locales

Promover y prestar servicios educativos, distintos a los de educación inicial básica, incluyendo la indígena y la normal para la formación de maestros y

los de formación y superación profesional para los de educación básica; determinar y formular planes y programas de estudio; revalidar y otorgar equivalencias de estudios distintas de las de la educación primaria, secundaria y normal; editar libros y producir materiales didácticos. Prestar servicios bibliotecarios por medio de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional; promover de forma permanente la investigación que sirva como base para la innovación educativa; fomentar las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas.[9]

En suma, viendo en conjunto la evolución jurídica se puede concluir que hasta antes de 1993 sí se había dado una creciente definición de facultades a favor de la federación tanto en el texto constitucional como en las leyes reglamentarias.[10] Esta tendencia se empezó a modificar a partir de los años setenta mediante claros procesos de desconcentración administrativa.

La tarea normativa

La federalización educativa hizo necesaria la reorganización del órgano central, la Secretaría de Educación Pública. Con ello, se procuró fortalecer sus funciones normativas y reguladoras y eliminar su responsabilidad en muchos asuntos de carácter administrativo. Se crearon la Subsecretaría de Educación Básica y Normal (suprimiendo las de Educación Elemental y Educación Media) y la de Servicios Educativos para el Distrito Federal.

Para conocer el desarrollo del proceso federalizador, la SEP mantiene una permanente coordinación con las autoridades educativas de los estados, materializada en reuniones periódicas con los secretarios de educación de éstos o con sus sustitutos.

Corresponde a la SEP llevar a cabo programas que le permitan vigilar y evaluar las tareas del sistema en su conjunto. Se diseñan ejercicios de microplaneación, de programación detallada y se está perfeccionando un sistema de información integral por medio del cual se conocen por región los servicios, los indicadores y las necesidades educativas.[11] Parte de la tarea de evaluación corresponde al Programa de Carrera Magisterial.

[9] P. Latapí, "El federalismo…"; Artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; "Ley General de Educación", *Diario Oficial*, 13 de julio de 1993; "Reglamento Interior de la SEP", *Diario Oficial*, 2 de marzo de 1994; *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, 18 de mayo de 1992.

[10] P. Latapí, art. cit., p. 51.

[11] Se están creando bases de datos confiables que permitirán eliminar dobles plazas o plazas fantasmas.

La Subsecretaría de Educación Básica es la responsable de cumplir con las tareas normativas, pues se encarga de definir los planes y programas que se aplicarán en la educación preescolar, primaria, secundaria y normal.[12] También organiza la elaboración de los libros de texto y debe comprobar que se mantengan actualizados; tiene también la responsabilidad de realizar, promover y autorizar el uso de materiales didácticos, y una labor particularmente importante, que es la de coordinar los programas de formación, actualización y capacitación del magisterio. Esta tarea implica desarrollar un esfuerzo enorme, ya que la última reforma fue hecha hace doce años, y con ese rezago a cuestas se está elaborando un nuevo diseño curricular para las escuelas normales.

Este trabajo se sustenta en consultas a profesores con amplia trayectoria y prestigio, y a directores de algunas escuelas. "Ha sido un proceso lento, pero se considera más efectivo".[13] La SEP tiene en sus manos una propuesta inicial de reforma a los planes y programas para la educación normal que se irá poniendo en práctica en los estados. De igual manera, se están dando pasos paralelos para dotar a las normales de una mejor infraestructura en sus deterioradas instalaciones, y proporcionarles un acervo bibliográfico renovado que contiene 2 700 títulos. La actualización de los maestros y de los directivos de las escuelas será el resultado más palpable de esta reforma. Se están utilizando los recursos didácticos disponibles (Edusat, televisión, videos) para apoyar este esfuerzo. A partir de un diagnóstico hecho en cada entidad federativa respecto del estado que guardan sus normales, se les está dotando de recursos financieros. Estos recursos especiales se asignan por medio del ramo XXV del Presupuesto de la Federación y se entregan a las unidades responsables de las finanzas de cada estado. El Comité Ejecutivo del sindicato de maestros (SNTE) ha visto con simpatía esta reforma, ya "que ellos habían iniciado una campaña en un sentido similar: la de rescate al magisterio".[14]

Otra de las actividades relacionadas directamente con la tarea normativa de la SEP consiste en el apoyo técnico a los estados. A partir de la firma del Acuerdo, "se hizo evidente la carencia de equipos técnicos a nivel local; los equipos formados y capacitados y el trabajo especializado se hacía en la SEP. A los estados todo llegaba ya hecho".[15] La tarea ahora consiste en asis-

[12] Para la elaboración de este apartado se consultó el documento *Sistemas educativos nacionales: el caso de México*, Germán Álvarez Mendiola (coord.), Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, cap. V, pp. 5-6, s.f.

[13] Entrevista concedida en mayo de 1997 por funcionarios responsables de esa área y, en particular, de esa reforma. (Se guardará la identidad de las personas entrevistadas para no comprometerlas en función de las opiniones expresadas.)

[14] *Idem.*

[15] *Idem.*

tir técnicamente a los estados para que ellos vayan trabajando, desarrollando esas capacidades, y logrando integrar sus propios equipos técnicos.

La SEP es responsable de regular los materiales didácticos que ella no edita, en el entendido de que son necesarios para reflejar aspectos locales y dar salida a necesidades de formación particularmente relevantes para los estados y regiones. De igual manera desempeña la labor de dictaminación de libros propuestos para la secundaria. Tiene potestades para sancionar la elaboración y el uso de materiales didácticos que no respetan los lineamientos establecidos. En términos generales, "se puede decir que las propuestas de la secretaría son de carácter netamente orientador".[16]

Otra de las atribuciones de la SEP se relaciona también con la generación de programas de contenido innovador. Éstos son impulsados básicamente desde las oficinas centrales, aunque en cada estado existe una representación de la SEP. "Son oficinas pequeñas en las que el titular es normalmente una persona conocedora del sector educativo que funge como facilitador de la relación entre la SEP y los gobiernos estatales."[17] Se aplican actualmente veinte programas a los que el órgano central ha concedido particular importancia dado su contenido innovador de procesos educativos (Programa Nacional de Actualización de Maestros, Carrera Magisterial, Centro de Maestros, los diversos programas relacionados con la educación a distancia, equipamiento de bibliotecas, entre otros). "La innovación educativa impulsada desde el órgano central está generando algunas resistencias; en los estados existe una posición ambivalente, se adopta una actitud de emancipación respecto del centro, pero ésta no se corresponde con la de la eficiencia en la prestación del servicio".[18] Incluso algunos funcionarios de la SEP tienen la idea de que el órgano central está mejor dotado para generar innovación en materia de educación y que a las instancias estatales sólo les corresponde la operación regular del sistema. Esta percepción se ha ido modificando en la medida en que los estados más dinámicos en esta materia han trabajado con mejores índices de eficiencia y generado innovaciones que han influido positivamente en la prestación del servicio educativo.

La tarea compensatoria

De ahí que otra clara responsabilidad del órgano central sea la de equilibrar y compensar deficiencias de los estados menos desarrollados. Estas dispari-

[16] *Idem.*
[17] Entrevistas a funcionarios del área, junio de 1997.
[18] *Idem.*

dades son evidentes "haciendo un corte entre los estados del norte y los del sur, naturalmente con sus excepciones. La federalización por momentos parece ampliar la brecha entre los más desarrollados y los menos",[19] dado que genera espacios donde se pueden multiplicar las capacidades locales. Sin embargo, "el proceso de federalización tampoco puede resolver desigualdades históricas".[20]

El menor desarrollo suele presentarse en aquellos estados donde los problemas político-sindicales obstaculizan el desempeño de la tarea educativa.

Una atribución del órgano central que está explícitamente señalada en la Ley General de Educación aprobada en 1993 es la función compensatoria. En este ordenamiento también se explica el concepto de equidad educativa, atribuyéndole un contenido que excede los límites que tenía el de igualdad educativa. La equidad educativa consiste en generar mayores oportunidades, pero para aquellos grupos que se encuentran en situaciones de mayor desventaja. Esta tarea la asume la SEP por medio de los llamados programas compensatorios mediante los cuales se canalizan recursos específicos para servicios educativos en los estados que sufren mayores rezagos. Estos recursos son federales y provienen en su mayor parte de organismos internacionales, particularmente del Banco Mundial.[21]

La Secretaría de Hacienda, en coordinación con la SEP, incorporó estos fondos al techo financiero de los recursos federales destinados a la educación, y a partir de 1992 son operados por medio del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), que en su carácter de órgano desconcentrado de la SEP coordina la realización de acciones que son resultado de esos programas mediante el establecimiento de convenios con los gobiernos estatales. El primer programa dedicado a abatir el rezago educativo inició sus acciones entre 1992 y 1993 en los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero e Hidalgo. Contó con recursos de aproximadamente 400 millones de dólares, de los cuales dos tercios provenían del Banco Mundial y un tercio de recursos federales. Se previó desarrollar su operación en un periodo de 5 años y abatir así el rezago de la educación básica, específicamente referido a la primaria formal.

Las acciones de ese programa, comúnmente identificado como PARE, se desempeñaron en zonas que presentan un alto índice de marginalidad. Los componentes del programa son:

1. material didáctico para los niños, para grupos y para la escuela;
2. cursos de capacitación tanto intensivos como extensivos para los maestros;

[19] *Idem.*
[20] *Idem.*
[21] A partir de 1992, el Banco Mundial otorgó un crédito para impulsar estos programas.

3. infraestructura referida a construcción de espacios educativos y sus anexos (baños, almacenes) y equipamiento, y

4. provisión de los llamados incentivos de arraigo para maestros que imparten clases en escuelas lejanas y de difícil acceso.

Ligados a este incentivo de arraigo se consideran también los llamados criterios de desempeño. Este incentivo trimestral se traduce en un incremento de alrededor de 60% del sueldo de una plaza de profesor de enseñanza inicial básica ($1 450). Dentro del PARE, estos incentivos han beneficiado a cerca de 14 500 maestros en 6 500 escuelas. La comprobación del rendimiento docente para establecer los criterios del desempeño era una responsabilidad de los supervisores y de alguna persona de la comunidad. Desde 1996, en 5 500 escuelas este pago se decide en el seno de las asociaciones de padres de familia, que fueron capacitadas al respecto y se rigen por una normatividad previamente aprobada. Estos recursos se manejan en un fondo de apoyo a la gestión escolar, que se canaliza para comprar algunos materiales y ejecutar reparaciones menores. La meta a mediano plazo es que estas asociaciones funcionen con asambleas en 10 000 escuelas.

Se está impulsando un esquema descentralizado de operación tanto por lo que respecta al desarrollo de infraestructura —las obras están siendo realizadas por medio de convenios municipales y estatales en los que se estipula la construcción directa—, así como también al trabajo de los supervisores y jefes de sector, quienes están siendo apoyados con dinero, vehículos, construcción de oficinas de supervisión, equipo y capacitación para mejorar su capacidad operativa. Esta capacitación se diseñó de manera particular para la función compensatoria, y son los consejos técnicos las instancias donde se diseñan los cursos y se deciden las estrategias y acciones. De hecho a partir de 1996 se redefinieron las estrategias de capacitación de carácter nacional y se fortaleció la capacitación de los maestros rurales, poniendo énfasis en la formación multigrado, que predomina en las escuelas situdas en zonas de alta marginación.

El último componente del PARE es su incidencia en el fortalecimiento institucional, pues proporciona apoyos para la planeación y administración de los servicios educativos a las unidades responsables de ellos en cada estado.

El segundo programa compensatorio, el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB), inició sus trabajos en 1994. Es una versión enriquecida del PARE que extiende sus servicios a nueve estados más, en los que se localizaron zonas de alta marginación: Chihuahua, Colima, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Zacatecas.[22] Para su operación se canalizaron alrededor de 500 millones de dólares.

[22] Conafe, *Educación comunitaria: una experiencia mexicana*, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1996, p. 125.

Cuadro 1
Consejo Nacional de Fomento Educativo. Programas compensatorios
Comparativo de presupuesto entre 1994 y 1997

Programa	*1994*	*1997*	*%*
PARE	214 541 745.00	315 550 541.58	47.1
PAREB	54 091 415.00	418 357 501.29	673.4
Prodei	52 400 000.00	130 762 086.60	149.5
PIARE		436 189 870.53	
TOTAL	342 916 960.00	1314 257 227.12	283.3

El tercer programa, el PIARE, diseñado a partir de la experiencia de los dos anteriores, inició su operación en 1995 con recursos del Banco Mundial; ha extendido su cobertura a nueve estados e incorporado dos elementos adicionales: programas de alfabetización distintos a los regulares y apoyos para la educación inicial. Sus componentes son también materiales educativos y capacitación para padres de familia. En cinco años se espera haber apoyado a 1 400 000 padres y a 2 000 000 de niños entre un día de nacidos y cuatro años de edad. Existe un programa más: el Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial (Prodei), que busca atender a los padres de los niños de 0 a 4 años de edad a efecto de incidir en los hábitos de crianza.

El esquema operativo de los programas compensatorios tuvo una fase de diseño, de hecho reciente, entre 1992 y 1993. La concepción operativa y pedagógica fue realizada por equipos técnicos centrales y operada en esas primeras etapas por unidades estatales responsables de los programas, e integradas por equipos propuestos por los gobiernos estatales, pero pagados por el programa. La coordinación de estas unidades corresponde a una unidad central que depende del Conafe. Actualmente se está desarrollando un esquema de operación que, por un lado, suprima las estructuras paralelas y, por el otro, vincule los programas compensatorios con los esfuerzos locales. Las unidades estatales de programas compensatorios están comenzando a formar parte de las secretarías de educación de los estados o de las unidades equivalentes, y dependen en la mayor parte de los casos de las direcciones de planeación. La estructura de la coordinación central está sufriendo un importante ajuste para reducir su estructura.

Los programas compensatorios fueron evaluados por el Centro de Estudios Educativos y por el Departamento de Investigaciones Educativas del Instituto Politécnico Nacional. Estas evaluaciones revelaron que los programas se operaron con rigidez en sus etapas iniciales, y que existieron desfases entre el inicio de la operación y la llegada de los recursos. También advirtieron que, en una perspectiva más cualitativa, era necesario lograr mayor

integración de los componentes y que el haber delimitado las áreas marginadas no debía traducirse en pretender atenderlas a todas con pocos apoyos. Ambas evaluaciones coinciden, sin embargo, en los efectos positivos de los programas, y recomiendan que, a mediano plazo, deberá atenderse más la demanda que la oferta educativa.

El problema de los recursos financieros

También respecto de este tema existe una persistente discusión en los medios académicos y políticos. La descentralización se entiende como un insumo para mejorar la administración de los recursos; a partir de su puesta en marcha se generarían procedimientos que harían más eficientes su utilización y gasto. Mediante estos procesos las instancias locales generarían mejores posibilidades de recaudación, lo cual se sustenta en el supuesto de que los recursos que aportarían los gobiernos federales habrían de ser cada vez menores. Sin embargo, los estudios relacionados con el tema de los recursos presupuestales y financieros permiten sostener que estas posiciones se antojan por lo menos optimistas.[23]

La descentralización implica que el gobierno local cuenta con autoridad decisoria respecto del monto y la distribución de los recursos para educación. Éstos pueden ser financiados mediante transferencias del gobierno central, con sus propios recursos fiscales, y por financiamientos adicionales. Sin embargo, es evidente que en una considerable proporción de las experiencias descentralizadoras, la mayor parte de las transferencias de los gobiernos centrales se canaliza a los salarios de los profesores, y eventualmente a programas específicos. Ambas transferencias, además, van acompañadas de regulaciones y restricciones que limitan la dotación de los recursos a las escuelas. Las posibilidades locales de generar montos importantes de ingresos propios son escasas, cuando no limitadas por las reglamentaciones constitucionales. En suma, existen serias restricciones para que los gobiernos locales generen recursos que sostengan a las escuelas.[24]

En el caso de México, la situación respecto de este tema no resulta muy distinta. La SEP asigna los recursos tomando en consideración criterios como la matrícula escolar, el número de maestros y el número de escuelas. En

[23] Véanse los trabajos de Donald R. Winkler, *Descentralization in Education: An Economic Perspective*, Washington, D. C., The World Bank, noviembre de 1991, y "The Design and Administration of Intergovermental Transfers: Fiscal Descentralization in Latin America", *World Bank Discussion Papers*, núm. 235, 1994.

[24] D. Winkler, *Descentralization in Education*..., pp. 12-14.

combinación con la Secretaría de Hacienda, con la que se coteja la plantilla de cada estado y se fija la calendarización de las transferencias (cada quince días), se instruye a la Tesorería de la Federación para que por intermediación del Banco de México los recursos lleguen a las unidades encargadas de las finanzas de cada estado (secretarías de finanzas).

Los datos reflejan claramente que la tendencia hasta antes del Acuerdo fue que el gasto real del gobierno federal creciera en proporciones mayores que el destinado a los estados, como se aprecia claramente en el cuadro que se incluye a continuación (cuadro 2). Esta tendencia no se vio modificada de manera notable después de la firma debido, entre otras razones, a que los recursos del programa de carrera magisterial están contabilizados en el gasto federal.[25]

CUADRO 2
Financiamiento del gasto educativo*

Año	*Precios corrientes*	*Precios constantes*	SP[b] %	*Otras* GF[a]	*Estados* %	*Mun.* %	*Privado* %	PIB %
1976	64 371	97 532	66.0	10.1	14.0	1.3	8.5	4.6
1977	93 522	109 897	66.0	10.2	14.5	1.2	8.0	5.0
1978	121 862	121 862	63.6	12.3	15.3	1.3	7.4	5.1
1979	165 791	140 263	62.1	13.5	15.8	1.4	7.2	5.3
1980	219 326	146 903	63.8	12.1	15.9	1.4	6.8	4.8
1981	325 887	170 532	67.7	10.8	14.6	1.3	5.7	5.3
1982	515 327	169 739	71.5	9.1	13.2	1.1	5.1	5.3
1983	677 769	110 584	72.6	9.5	12.3	1.0	4.6	3.8
1984	1 259 952	124 243	66.8	8.1	15.7	0.7	8.8	4.3
1985	1 944 157	121 533	69.8	7.6	14.3	0.6	7.7	4.1
1986	3 102 746	104 147	67.4	8.7	13.8	0.6	9.5	3.9
1987	7 124 620	103 157	71.8	6.8	11.4	0.5	9.6	3.7
1988	14 009 674	93 577	73.4	6.8	10.4	0.4	8.9	3.6
1989	19 672 957	110 830	68.1	8.9	14.2	0.4	8.4	3.9
1990	29 722 740	132 210	61.8	13.3	16.4	0.3	8.1	4.3
1991	40 644 278	147 388	66.6	12.8	15.1	0.3	5.2	4.7
1992	53 234 278	168 555	67.9	12.2	13.2	0.3	6.4	5.2
1993	66 256 865	189 527	69.8	12.5	11.6	0.3	5.8	5.9
1994	75 237 512	203 417	72.4	11.2	10.7	0.2	5.4	6.1

FUENTE: Carlos Ornelas, *La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil,* p. 17, en donde toma los datos de Carlos Salinas de Gortari, *Sexto Informe de Gobierno. Anexo* (México, Poder Ejecutivo Federal, 1994, p. 370).

* Deflación hecha con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor. 1978=100. Las cifras de 1994 son estimadas.

[a] Gobierno federal.

[b] Sector Público.

[25] Esta discusión formó parte del debate que se desarrolló en la reunión donde se presentó el trabajo elaborado por Pablo Latapí y Manuel Ulloa, "El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo", Instituto de Educación de Aguascalientes, 9 a 11 de octubre de 1997.

De igual manera, hasta antes de la firma del Acuerdo, 80 o 90% de esos recursos se aplicaba a los sueldos y prestaciones de los maestros y del personal administrativo. El resto se utilizaba para mejorar la infraestructura y dar mantenimiento a las escuelas. La situación no ha variado sustantivamente, ya que el gasto corriente sigue absorbiendo la mayor parte de dichos medios.[26] Los cambios han derivado de que como los recursos para educación se integran a un ramo particular, el ramo XXV, han venido firmándose convenios de homologación respecto de algunas materias, por ejemplo, en los montos asignados para aguinaldos "llegaron a existir diferencias hasta por noventa días",[27] aunque hay que tomar con cierta reserva este dato, ya que en algunos casos estas prestaciones las otorgaron en sistemas estatales que contaban con una muy pequeña planta de docentes.

Por otra parte, se observó que "si los estados argumentan que soportan una carga elevada en términos de servicios, puede asignárseles recursos adicionales; sin embargo esta decisión se toma de manera discrecional".[28] Los estados presentan sus presupuestos elaborados de manera tradicional, exponiendo sus metas y sus necesidades de maestros, aulas, equipamiento y materiales didácticos; los medios se asignan en función de esas necesidades. La SEP, junto con Hacienda, compara los ejercicios anteriores y decide los incrementos; los recursos llegan a los estados "etiquetados, en tanto deben ser utilizados para la educación".[29] Los márgenes remanentes están vinculados a la masa de dinero, que puede eventualmente producir algún tipo de excedentes; si se llegaran a generar intereses entre el momento de la llegada de los fondos y su utilización, "éstos deben ser devueltos a la Secretaría de Hacienda",[30] cosa que difícilmente sucede. La contribución de los estados al gasto educativo puede resultar engañosa, pues con frecuencia los estados que participan con un gasto "aparentemente" mayor son los que contaban con sistemas estatales de educación antes de la firma del Acuerdo.[31]

El órgano central está estimulando a los estados para que manejen sus recursos con la mayor transparencia posible, lo que permitirá hacer las ampliaciones de manera más expedita. Funcionarios de la SEP consideran que los

[26] Pablo Latapí está elaborando un trabajo cuyo título es "El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo", en el que se analizan diversos escenarios y se hace una propuesta para que los estados cuenten con mayores recursos para la educación.

[27] Entrevistas a funcionarios de la SEP del área responsable de esta materia, junio 1997.

[28] *Idem.*

[29] *Idem.*

[30] *Idem.*

[31] Este tema fue ampliamente discutido en la reunión donde se presentó el trabajo citado de Pablo Latapí y Manuel Ulloa, organizada por el Instituto de Educación de Aguascalientes, del 9 al 11 de octubre de 1997.

elementos positivos que se destacan en esta materia a partir del Acuerdo son: primero, se ha dinamizado la iniciativa local; segundo, se están generando las condiciones para hacer del ejercicio presupuestal un proceso más eficiente y eficaz, que permita un rendimiento más claro de cuentas;[32] tercero, la programación se está haciendo ahora por función en lugar de por programa, lo que permite a los estados contar con mayor libertad de gestión y lograr una mejor utilización de los recursos; cuarto, se tiene información más actualizada; se levantan dos censos anuales para conocer el número de escuelas y los recursos de que disponen; y quinto, los ejercicios de planeación incluyen las condiciones regionales, aun aquéllas como el clima y la orografía.[33]

De los problemas aún no resueltos, quizá el más importante para esta materia tiene que ver con una zona de indefinición consignada legalmente: la corresponsabilidad en la dotación de recursos para la educación. Si los estados no generan suficientes ingresos propios y su capacidad recaudatoria es limitada, esta corresponsabilidad queda en letra muerta. El control sobre el destino y uso de los recursos tampoco es una atribución explícitamente asignada a la SEP, de ahí que la zona gris reaparezca en el momento de la rendición de cuentas.

Una de las preocupaciones y responsabilidades del órgano central es la equidad en términos de los recursos. La intención en la asignación con los criterios señalados es de hacer valer este propósito. Sin embargo, en la práctica no se ha avanzado gran cosa, "ya que, por ejemplo, existen estados que tienen un mayor número de niños en las escuelas pero que su costo puede ser también más alto, lo que no se traduce en que la calidad de la oferta educativa sea mejor".[34]

La disparidad en los montos que canalizan los estados a la educación es enorme y lo mismo sucede con las contribuciones que hace la federación a cada estado.[35] En 1988, el gobierno federal en el estado de Oaxaca participó con 96.6% del presupuesto ejercido en educación, mientras que en Chihuahua y Guanajuato lo hizo con 69%. Por su parte, el estado de Aguascalientes

[32] La estructura programática vigente es la de la SHCP; a los estados se les envía una guía programática como apoyo para la elaboración de sus presupuestos anuales.

[33] Entrevistas...

[34] *Idem.*

[35] Pablo Latapí hace una propuesta sobre los criterios que deberían regir a las aportaciones federales que avanza más allá de la idea de la matrícula, establecimientos y población escolar en cada estado, aunque a esta última sí la incluye: *a*) la afluencia y potencialidad económica de los estados; *b*) las aportaciones fiscales que hace cada estado a la federación; *c*) el grado de desarrollo de los sistemas escolares, y a la vez la gravedad de sus desigualdades educativas (tanto internas como en relación con los promedios nacionales); *d*) la carga que representa el gasto educativo estatal en el presupuesto de cada entidad. *Op. cit*, p. 53. (Probablemente estas ideas hayan sido retomadas en la investigación en curso.)

CUADRO 3
Gasto federal, estatal y particular en educación por entidad federativa, 1988-1993
Presupuesto ejercido (miles de nuevos pesos corrientes)
1988

	FEDERAL		*ESTATAL*[s]		*PARTICULAR*[e]		*TOTAL*	
Entidad	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*
Aguascalientes	97 316	86.7	7 858	7.0	7 076	6.3	112 250	100.0
Baja California	192 670	52.5	151 210	41.2	22 921	6.3	366 801	100.0
Baja California S.	71 629	88.8	6 776	8.4	2 284	2.8	80 689	100.0
Campeche	86 267	87.6	11 236	11.4	973	1.0	98 503	100.0
Coahuila	250 909	63.7	118 382	30.0	24 959	6.3	394 250	100.0
Colima	65 733	85.4	9 375	12.2	1 843	2.4	76 951	100.0
Chiapas	270 254	70.2	102 006	26.5	12 833	3.3	385 093	100.0
Chihuahua	279 428	69.0	102 797	25.4	22 866	5.6	405 091	100.0
Durango	190 406	76.8	39 511	15.9	18 179	7.3	248 096	100.0
Guanajuato	283 530	69.0	94 319	23.0	32 923	8.0	410 772	100.0
Guerrero	336 908	92.1	22 406	6.1	6 683	1.8	365 997	100.0
Hidalgo	238 712	92.8	8 666	3.4	9 795	3.8	257 173	100.0
Jalisco	464 455	58.4	187 608	23.6	142 781	18.0	794 844	100.0
México	627 639	57.4	399 778	36.6	66 280	6.0	1 093 697	100.0
Michoacán	381 202	82.7	54 529	11.8	25 209	5.5	460 940	100.0
Morelos	146 163	52.0	122 340	43.5	12 596	4.5	281 099	100.0
Nayarit	115 729	84.4	19 009	13.9	2 368	1.7	137 106	100.0
Nuevo León	269 729	76.9	n.d.	n.d.	80 864	23.1	350 593	100.0
Oaxaca	349 731	96.9	5 445	1.5	6 696	1.9	361 872	100.0
Puebla	361 585	75.0	76 968	16.0	43 248	9.0	481 801	100.0

Querétaro	113 312	84.4	10 480	7.8	10 481	7.8	134 273	100.0
Quintana Roo	74 246	98.2	n.d.	n.d.	1 349	1.8	75 592	100.0
San Luis Potosí	232 501	85.0	24 517	9.0	16 319	6.0	273 337	100.0
Sinaloa	280 802	70.1	105 024	26.2	14 630	3.7	400 456	100.0
Sonora	226 271	69.3	78 582	24.1	21 601	6.6	326 454	100.0
Tabasco	162 417	67.7	69 318	28.9	8 216	3.4	239 951	100.0
Tamaulipas	326 791	72.5	73 973	16.4	50 245	11.1	451 009	100.0
Tlaxcala	97 583	82.9	17 074	14.5	3 057	2.6	117 714	100.0
Veracruz	547 322	64.7	250 196	29.6	48 091	5.7	845 609	100.0
Yucatán	142 497	72.1	44 000	22.2	11 280	5.7	197 777	100.0
Zacatecas	134 901	85.2	17 369	11.0	5 974	3.8	158 244	100.0
Subtotal	7 418 638	71.4	2 230 779	21.5	734 617	7.1	10 384 034	100.0
Distrito Federal	2 701 422	83.9	n.d.	n.d.	518 529	16.1	3 219 951	100.0
Otros	1 123 994	100.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 123 994	100.0
TOTAL	11 244 054	76.3	2 230 779	15.2	1 253 146	8.5	14 727 979	100.0

FUENTE: Secretaría de Educación Pública, *Compendio estadístico del gasto educativo, 1995,* p. 88, con datos tomados de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto-SEP.

[s] Incluye el gasto educativo municipal y el de entidades que reportaron sus datos después de la estimación del gasto educativo nacional, por tanto los valores cambian respecto de ediciones anteriores.

[e] Estimado.

n.d.: no disponible.

CUADRO 4

Gasto federal, estatal y particular en educación por entidad federativa, 1988-1993

Presupuesto ejercido en miles de nuevos pesos corrientes, 1993

	FEDERAL		*ESTATAL*[s]		*PARTICULAR*[e]		*TOTAL*	
Entidad	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*	*Absoluto*	*%*
Aguascalientes	543 561	96.2	n.d.	n.d.	21 732	3.8	565 293	100.0
Baja California	1 112 434	94.0	n.d.	n.d.	70 398	6.0	1 182 832	100.0
Baja California S.	393 793	98.2	n.d.	n.d.	7 0	1.8	400 809	100.0
Campeche	478 962	99.4	n.d.	n.d.	2 989	0.6	481 951	100.0
Coahuila	1 309 883	94.5	n.d.	n.d.	76	5.5	1 386 542	100.0
Colima	3 429 033	98.4	n.d.	n.d.	5 661	1.6	349 564	100.0
Chiapas	1 620 146	70.6	634 509	27.7	39 416	1.7	2 294 071	100.0
Chihuahua	1 345 339	95.0	n.d.	n.d.	70 232	5.0	1 415 571	100.0
Durango	892 779	94.1	n.d.	n.d.	55 834	5.9	948 613	100.0
Guanajuato	1 497 406	77.3	339 129	17.5	101 118	5.2	1 937 653	100.0
Guerrero	1 894 643	93.2	118 559	5.8	20 525	i.0	2 033 727	100.0
Hidalgo	1 221 588	94.5	40 464	3.1	30 101	2.3	1 292 153	100.0
Jalisco	2 286 351	83.9	n.d.	n.d.	438 53	16.1	2 724 882	100.0
México	3 084 439	93.8	n.d.	n.d.	203 56	6.2	3 288 007	100.0
Michoacán	1 881 234	96.0	n.d.	n.d.	77 425	4.0	1 958 659	100.0
Morelos	802 847	95.4	n.d.	n.d.	38 686	4.6	841 533	100.0
Nayarit	617 661	98.8	n.d.	n.d.	7 271	1.2	624 932	100.0
Nuevo León	1 492 110	85.7	n.d.	n.d.	248 362	14.3	1 740 472	100.0
Oaxaca	1 901 459	98.9	n.d.	n.d.	20 567	1.1	1 922 026	100.0
Puebla	1 834 630	77.0	416 194	17.5	132 831	5.6	2 383 655	100.0
Querétaro	654 006	95.3	n.d.	n.d.	32 189	4.7	686 195	100.0

Quintana Roo	470 183	99.1	n.d.	n.d.	4 139	0.9	474 317	100.0
San Luis Potosí	1 173 282	53.2	982 642	44.5	50 122	2.3	2 206 046	100.0
Sinaloa	1 321 138	72.4	457 524	25.1	44 934	2.5	1 823 596	100.0
Sonora	1 213 925	94.8	n.d.	n.d.	66 345	5.2	1 280 270	100.0
Tabasco	1 000 481	75.1	306 735	23.0	25 234	1.9	1 332 450	100.0
Tamaulipas	1 616 525	91.3	n.d.	n.d.	154 319	8.7	1 780 844	100.0
Tlaxcala	556 413	86.3	78 605	12.2	9 389	1.5	643 635	100.0
Veracruz	3 023 989	72.0	1 028 807	24.5	147 707	3.5	4 200 503	100.0
Yucatán	739 831	68.9	299 005	27.9	34 645	3.2	1 073 481	100.0
Zacatecas	734 503	97.6	n.d.	n.d.	18 348	2.4	752 851	100.0
Subtotal	39 068 672[a]	84.9	4 702 173	10.2	2 256 288	4.9	46 027 133	100.0
Distrito Federal	8 640 573	79.6	624 600	5.8	1 592 569	14.7	10 857 742	100.0
Otros	8 314 201	83.5	1 642 435[c]	16.5	n.d.	n.d.	9 956 636	100.0
TOTAL	56 023 446[b]	83.8	6 969 208	10.4	3 848 857	5.8	66 841 511	100.0

FUENTE: Secretaría de Educación Pública. *Compendio estadístico del gasto educativo, 1995,* p. 93, con datos tomados de la Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto-SEP.

[s] Incluye el gasto educativo municipal y el de entidades que reportaron sus datos después de la estimación del gasto educativo nacional, por tanto los valores cambian respecto de ediciones anteriores.

[e] Estimado.

[a] Incluye 1 467 371 miles de nuevos pesos que se consideran para la estimación del gasto unitario; éstos son subsidios estatales.

[b] Incluye a otras secretarías y las transferencias de lo ejercido en educación por los ramos XXIII y XVII.

[c] Incluye subsidios estatales a educación superior.

n.d.: no disponible.

participó con 7%, mientras que Chihuahua lo hizo con 25.4% (cuadro 3). En 1993, el gobierno federal aportó 96.2% del presupuesto ejercido en educación en Aguascalientes y 85.7% en Nuevo León (cuadro 4). Es cierto que estos datos cobran validez comparativa a la luz de la magnitud del compromiso educativo. Sin embargo, no por esta razón se eliminan las disparidades.

Otro problema es el de la prestación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal; existe la tendencia a descentralizarlos, aunque la decisión tendrá que tomarse una vez que se integre el nuevo gobierno en el Distrito Federal. Si se considera que dicho gobierno estará encabezado por un partido de oposición, se antoja que se pueda postergar aún más.

Por último, la estructura de la SEP no ha crecido, entre otras razones, "por las trabas que imponen la normatividad vigente y los controles de la Secodam"[36], pero tampoco parece que se haya reducido en sus estructuras centrales. La transferencia hecha a raíz de la firma del Acuerdo fue de magnitudes muy considerables respecto también de los recursos humanos y materiales. Parecería lógico que la estructura central hubiera sufrido un proceso importante de ajuste (achicamiento), no nada más de reestructuración, como quedó explicado párrafos arriba.

En síntesis, y a pesar de los problemas aún no resueltos, tanto en el ámbito central como en el estatal se observa que existe un consenso en el sentido de que a cinco años de la firma del Acuerdo el proceso de federalización en marcha ha contribuido de manera importante, y lo seguirá haciendo, a que el servicio se optimice y a que se generen más y mejores procesos innovadores en los estados, puesto que al haber asumido su responsabilidad también será mayor su compromiso con la educación. Existe también la percepción conjunta de que se ha ido estableciendo una mejor comunicación, lo que ha supuesto ir superando un esquema de confianza mutua. Los estados han ido ganando su espacio autonómico con trabajo, algunas veces con mayor convicción y otras obligados por la necesidad de responder a la presión que supone la demanda inmediata. El reto, tanto para el órgano central como para los gobiernos estatales, es el de lograr ir institucionalizando procesos decisorios importantes e innovadores para el sistema educativo.

El trabajo desplegado por la SEP a partir del arranque del proceso descentralizador no ha estado exento de tensiones y jaloneos, puesto que los estados quieren hacer valer su autonomía; esto se ha hecho particularmente evidente cuando se entra a los terrenos de la educación axiológica o la educación sexual. La apuesta que están haciendo los funcionarios de la SEP es suponer que sus interlocutores locales "son personas inteligentes a las que, quizá la falta de experiencia las lleve, en determinado momento, a tomar

[36] *Idem.*

posiciones extremas. El papel de la secretaría deberá ser el de un eficaz mediador para resolver cuestiones que generen desacuerdos".[37]

El órgano central hace valer su papel rector sustentado en la facultad jurídica de "garantizar el carácter nacional de la educación". Pablo Latapí sostiene que esta concepción denota una base profundamente centralista.[38] Pero los gobiernos estatales también se ven presionados, puesto que esos temas adquieren relevancia y se vuelven más conflictivos al interesarse en ellos otros actores, como pueden ser la Iglesia católica o los sectores privados. El punto de equilibrio se encontrará en el respeto a la definición de la identidad de los sistemas educativos estatales y el concierto de ellos en propósitos de orden nacional.

Todas estas tensiones no resueltas están en la base del modelo propuesto. Es necesario, entonces, conciliar el mandato rector que corresponde al Estado con los espacios autonómicos que la propia decisión central de descentralizar debe ir generando. Existe claridad en los círculos de dirección de la SEP respecto de que el proceso federalizador no sólo era necesario sino que ofrece ventajas, como la de propiciar mayor cercanía a las necesidades y problemas en el sistema. Se reconoce un mayor compromiso por parte de los estados en la materia y se espera que a corto plazo los equipos estatales tengan suficiente capacidad para acometer sus tareas de manera más autónoma.

Las deficiencias más evidentes estriban en la dificultad para fusionar los sistemas federal y estatal a corto plazo. "Un problema grave para ello son las diferencias en las prestaciones que reciben los maestros; si se fusionaran los sistemas habría que homologar esas prestaciones que se fueron dando en los estados, muchas veces por razones de orden político, lo que haría que los recursos en algunos casos llegaran a tenerse que multiplicar por diez o quince veces".[39] Otro ejemplo que ilustra la dificultad para la fusión de los dos sistemas tiene que ver con la organización de las zonas escolares. "Modificar estas zonas implica tocar estructuras sindicales fuertemente arraigadas".[40] Los avances en el proceso descentralizador tendrán que irse modulando a partir de la situación de cada estado. Para ello, "los funcionarios del órgano central requieren ser particularmente sensibles a esas situaciones diferenciadas y no querer imponer la norma."[41]

[37] Entrevistas a funcionarios del área, junio de 1997.
[38] P. Latapí, *op. cit.*, p, 53.
[39] Entrevistas...
[40] *Idem.*
[41] *Idem.*

FEDERALIZACIÓN Y REFORMA EDUCATIVA

Justa Ezpeleta

La lectura de los textos de María del Carmen Pardo —"El Proyecto de Investigación: aprendizajes y dilemas de la federalización educativa en México"—, de Cecilia Fierro y Guillermo Tapia sobre su trabajo en Guanajuato, y de Margarita Zorrilla sobre Aguascalientes, constituye el disparador y la acotada referencia para esta reflexión que, por lo mismo, no pretende ser generalizable. Como es inevitable, he analizado esos materiales partiendo de mi propio interés por la escuela primaria y sus prácticas institucionales. Mi trabajo, por sus raíces etnográficas, se concentra en el estudio de escuelas singulares, en el extremo opuesto a la perspectiva de este proyecto. La diferencia entre estos dos polos originó una interpretación sugerente que abarcó numerosos temas y problemas entre los cuales —obviando datos y análisis más pormenorizados— intentaré esbozar sólo unos pocos con la intención de abrirlos para su discusión.

I. Tanto María del Carmen Pardo como los autores del estudio sobre Aguascalientes señalan la preeminencia de la organización federalizada del Estado sobre su forma centralizada en la racionalidad política, económica y aun teórica dominantes. Expresan también que la política de federalización no sólo encuentra eco en los estados sino una disposición, tan sentida en algunos, que desde hace tiempo viene motivando acciones, reacciones e iniciativas. Con incomodidad y desconfianza hacia el poder central, los grupos de poder estatales, la misma ciudadanía y, en distinta medida, los gobiernos, no han dejado de reclamar legitimidad para su propia evaluación y para las decisiones locales —sobre prioridades, metas, estrategias— relacionadas con el desarrollo de políticas y proyectos. Las particulares historias regionales, articuladas o ignoradas en diversos grados por las propuestas del centro, han venido abonando, largamente, el terreno de la federalización.

Ante el presente mosaico de historias y realidades locales, la investigación que nos ocupa no podría suponer que la federalización en los estados

pudiera operar de un modo único, supuesto que, a su vez, hubiera permitido homogeneizar la búsqueda empírica. El camino elegido para entender los procesamientos locales fue otro. Se optó por formular un conjunto de criterios, relativamente abiertos, que permitieran captar las condiciones de recepción de la federalización educativa así como las condiciones y recursos —políticos, técnicos, materiales— involucrados en su implantación. Con ese conjunto de criterios (contexto político, antecedentes de la federalización en cada entidad, situación de la educación básica, configuración de actores relevantes, procesos de innovación desatados por la federalización) se resolvía, al mismo tiempo, el reconocimiento del carácter gradual de la implantación de la política estudiada; el peso de la historia local en la constitución de los actores clave del escenario político-educativo; la relevancia variable de distintos actores en los diversos estados, y la diferenciación de acentos y áreas en las líneas de innovación.

II. En el sector educativo, la federalización tiene características singulares. Entre éstas destaco una primera. Como reforma político-administrativa de organización del estado, común a todos los sectores de gobierno, se acompaña y fusiona con una reforma de la educación básica de magnitud y profundidad inéditas. Se trata, en efecto, de una reforma cuyos postulados la tornan tan suficiente en sí misma, que pudo haberse formulado al margen de la federalización, sin tenerla como condición. Su proyección, en el exclusivo dominio del sector educativo, requiere, de parte de este sector, un replanteamiento de sus objetivos, organización, funciones y, sobre todo, de sus prácticas.

Razones políticas dispusieron relacionar la federalización con la reforma educativa. En el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992, una decisión de gobierno, seguramente no ajena al sentido de la oportunidad, sancionó la imbricación de esos dos procesos.

III. La reforma educativa, objeto de la nueva Ley General de Educación que se promulgó un año después del Acuerdo, supone notables rupturas. Por un lado, con las anteriores reformas, si se atiende a las áreas de intervención que abarca y, por otro, con las formas de trabajo establecidas y sedimentadas en el conjunto del sector, que tradicionalmente no habían sido afectadas por los intentos previos.

Si en esos intentos, el interés por elevar la calidad de la educación circunscribió los objetivos de cambio alrededor del trabajo pedagógico —apuntando especialmente a las formas de enseñar y a menudo a los contenidos—, la propuesta actual desplaza y amplía ese foco en forma significativa. Porque así lo exige su racionalidad, tal planteamiento exige movilizar los criterios del gobierno educativo para incluir a la organización y a la

administración del nivel básico como elementos actuantes en la producción de la enseñanza; debe incorporar el hasta ahora olvidado aspecto institucional de las escuelas, y atender a la competencia profesional de los docentes para llegar a las prácticas de la enseñanza. Puesto que no es éste el momento de discutir el modelo de reforma (que incluye otros factores aquí no considerados y además es objeto de no pocas críticas), importa recordar que el significado de los rasgos señalados es parte de una concepción distinta de la realización de la empresa educativa.

Sin dejar de reconocer que la calidad de la educación alcanza su máxima expresión en el trabajo en el aula, se entiende ahora que todas las estructuras y las dinámicas institucionales que sostienen ese trabajo están activamente involucradas en la posible elevación de su calidad. Esta localización del lugar y de las condiciones en que habrá de mejorarse la calidad sustenta el papel que la reforma otorga a la gestión del nivel básico y de sus instituciones.

La importancia que este discurso asigna a la gestión, da cuerpo a la intención —crítica— de romper con el dominio anquilosado y burocrático de las estructuras y sus jerarquías como razón suficiente y última para justificar sus acciones. La comprensión y el manejo instrumental de estas instancias, mediante la gestión, posibilitan transformarlas en soportes que permitan recuperar y poner en el centro el sentido de la acción (piénsese en las repercusiones y desafíos de esta concepción para las jefaturas de sector, la supervisión, o la dirección de los planteles).

La gestión —práctica por construir— se entiende como vínculo, como función articuladora de sentidos entre todas las instancias que van desde las más altas jerarquías educativas hasta el plantel escolar, llegando al interior de cada una de ellas. Es por ello que cuando el nuevo modelo implanta el tema de la responsabilidad institucional, por los resultados que alcanza, no sólo está interpelando al maestro sino también al extenso y complejo aparato que lo recluta y lo mantiene, que lo apoya o no, que lo controla o no. Pero además, y simultáneamente, está introduciendo un cambio copernicano en un sector que, ejerciendo una "función de estado" por medio de una "profesión de estado", jamás se analizó a sí mismo o fue considerado como sujeto de rendición de cuentas. Hay rasgos de cambio cultural en esta propuesta cuando, junto a las prácticas, aspira a modificar las representaciones sociales del sector y sus instituciones, empezando por sus propios actores.

He querido extrapolar y recordar esta sobreposición de proyectos porque complica la realidad en estudio, tanto, que los mismos criterios puestos en juego por la investigación para entender la relación entre el gobierno central y los estados —contexto político, antecedentes, configuración de actores, procesos de innovación— son también pertinentes para interrogar al sector educativo en el proceso de asimilar o construir su propio cambio. Porque aquí

también la reforma involucra a los espacios de poder y áreas de competencia, configura nuevos actores y opaca otros, señala nuevas prioridades, propone otras prácticas, y se introduce en ese inquietante campo de la gestión.

El salto entre las reformas tradicionales, preocupadas por potenciar la prestación de un servicio educativo —en sí mismo no cuestionado— y su propósito actual de cuidar su rendimiento cualitativo y cuantitativo *como caras de una misma moneda* —lo cual pone en entredicho su actual concepción y operación— constituye para el sector educativo y el nivel básico un cambio de magnitud semejante, si es que no mayor, al que resentiría –en otra escala— la organización política del estado al transitar de una forma centralizada a otra federalizada.

A la vez, el contenido de lo que está en juego en cada proceso —federalización y reforma educativa— también difiere. Si en un caso se trata de consolidar un poder político regional en tensionado diálogo con la federación, en el otro se busca consolidar un espacio sectorial en el ámbito del gobierno estatal, que —en acuerdo o discrepancia con éste, inaugurando espacios de autonomía, y en renovada dependencia del centro— reconoce otras jerarquías, además de una proyección diferenciada. Como un mero ejercicio intelectual se podría formular una pregunta que ya no tiene posibilidad de respuesta: ¿cuántos de los obstáculos detectados en la reforma educativa son atribuibles a su engarce con la federalización y sus propias tormentas?

IV. Hay un segundo rasgo que singulariza a la federalización en el sector: el hecho de que la educación sea entendida, al menos por el gobierno federal, como vehículo privilegiado para garantizar la unidad nacional. Ello coloca en su ámbito la rectoría sobre sus postulados y contenidos sustantivos. De modo que el objeto de la federalización en los estados queda constituido por la instrumentación de la propuesta federal y el desarrollo de iniciativas locales para su enriquecimiento o ampliación. (Si bien algunos datos y análisis de los estudios revisados permiten pensar que éste es un tema no suficientemente debatido o consensado con las entidades.)

Dentro de estos márgenes es donde los estados disponen de libertad para decidir, total o parcialmente, según el caso de que se trate, sobre la organización administrativa y técnica de la reforma para ponerla en marcha (como lo enfatiza Guanajuato), sobre el contenido de sus propias propuestas, e incluso sobre la articulación de estos dos grandes componentes (como lo muestra Aguascalientes —aunque no sin conflictos— a propósito de sus programas de capacitación frante al programa federal de los Centros de Maestros). Los informes analizados sugieren que en la definición de estos movimientos juegan más las posibilidades y límites políticos locales que la presión o el control federal.

En cambio, en el terreno económico —al margen de los desiguales recursos propios de que puedan disponer las entidades— se continúa con la misma organización del gasto federal que precedía a la federalización. Es cierto que en esta nueva situación los estados han ganado la facultad de decidir sobre las partidas que les son asignadas para soportar financieramente los cambios operados en lo administrativo y técnico, pero es igualmente cierto que esos recursos siguen limitados al pequeño y tradicional margen —alrededor de 5%— destinado al "gasto de operación" que complementa al pago de la nómina. En la construcción de la federalización, concebida desde el centro, queda pendiente este rubro estratégico de la redistribución y transferencia de recursos (más allá de los programas que, como los compensatorios, se operan desde el centro para los estados). Nuevamente sin posibilidad de respuesta, podría preguntarse ¿qué proyección hubiera tenido la federalización sin la reforma educativa?

V. En ese sentido, los estudios de Guanajuato y de Aguascalientes permiten presumir, al menos para estos casos, otro rasgo singular. La federalización en el sector parece tomar su forma y contenido de la reforma educativa. El movimiento desatado a partir del Acuerdo, debe más a la propuesta pedagógica federal y a las iniciativas locales que la acompañan y la articulan, que a la propuesta política —también federal— de reorganización y redistribución de recursos e instancias decisionales sustantivos.

En esta configuración, cobra su pleno sentido situar la pregunta eje del estudio en la capacidad estatal "para el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas", como lo plantea Pardo o en la capacidad de gestión local de la innovación en sus aspectos administrativos, políticos y pedagógicos, como lo formulan Fierro y Tapia para Guanajuato.

Por lo mismo, la elección de la gestión como objeto de seguimiento orienta el análisis hacia un ámbito que permita dar cuenta del "lugar" donde confluyen la ejecución y los actores, los intereses políticos de diversa índole; las propuestas, la negociación, las decisiones. En la amplia gama estratificada de actores que abarca el proceso estudiado, aquella elección lleva a centrar la atención en los estratos de la conducción educativa, en los niveles "bisagra", simultáneamente involucrados en la federalización y en la reforma; los encargados de construir su articulación.

VI. La lectura de los estudios sugiere que, tanto en el centro como en los estados, la operación simultánea de los dos procesos condujo a su percepción unívoca. A su tratamiento como un continuo con acento más político en los tramos superiores de la organización local y con elementos más técnicos a medida que se llega a las escuelas.

En una representación esquemática, el panorama presenta una suerte de organización del trabajo donde la cabeza política del sector, con el aval del ejecutivo, negocia aspectos financieros y administrativos y márgenes de decisión con el gobierno central —los temas de la federalización—; negocia también aspectos similares dentro de la estructura del gobierno estatal y se encarga de las relaciones políticas locales, particularmente las que involucran a los actores sindicales.

En un segundo plano aparecen los cuerpos técnico-pedagógicos, cuyas funciones se proyectan en dos direcciones. Por un lado hacia esa autoridad política local, apoyando la reorganización de la administración del sistema educativo, especialmente en aquellas áreas encargadas de canalizar las nuevas orientaciones educativas. En esta confluencia de equipos técnicos y políticos pareciera lograrse una equilibrada complementariedad de perspectivas y resoluciones.

Por otro lado los cuerpos técnicos proyectan su acción directamente hacia las escuelas. La relación con ellas afecta al estrato de la supervisión, factor clave en la dinámica escolar, cuyo involucramiento fue significativamente distinto en los dos casos analizados. En este plano, el trabajo de los cuerpos técnicos parece definirse exclusivamente de acuerdo con la racionalidad técnico-pedagógica, minimizando o desatendiendo —por definición de sus funciones— el componente de cultura político-sindical que permea la vida de las escuelas y que es *indisociable* de la cultura profesional y de las prácticas institucionales sobre las cuales intenta incidir la reforma.

La negociación con el sindicato, a cargo del ejecutivo local de la educación, apunta a consolidar un consenso —ya acordado a nivel nacional— de este actor para la resolución particular de la federalización y reforma en el estado.

Los logros y obstáculos advertidos por las investigaciones parecen confirmar la naturaleza distinta de los procesos de federalización y reforma. Diferencia que no es un obstáculo para su operación simultánea, con la particularidad de que ambos tienen componentes tanto técnico-pedagógicos como políticos que, en cada caso, adquieren cambiantes manifestaciones y relevancias.

VII. También es preciso decir que si bien analíticamente los procesos de reforma educativa y de federalización responden a lógicas distintas, en su realización simultánea están estrechamente vinculados por medio de la gama de actores que involucran y de las relaciones políticas que los envuelven.

Suceden en un terreno común, el de los gobiernos: el federal y los estatales y sus relaciones; el de los partidos, del sindicato y sus secciones; el de la expresión pública o silenciosa del magisterio. El ámbito que contiene una

compleja y elaborada red de continuidades y lealtades, de desencuentros y rupturas, y cuyos referentes, articulados por la política, muestran diversos grados de movilidad para situar la perspectiva de sus acciones. Pueden situarse en los debates e intereses de la jurisdicción estatal o traspasar sus límites para proyectarse en el juego federal.

Por ejemplo, la configuración histórica que por décadas identificó al gobierno central con un partido y fortaleció su hegemonía a través del sindicato de maestros, se hace presente, con formas distintas, en los dos casos analizados. En Guanajuato, con un gobierno de oposición, los maestros se configuran como un sector de actores locales que, frente a la reforma, actúa menos por su identidad profesional o pertenencia regional que por una identidad político-corporativa, paradójicamente vinculada a la expresión centralista del sindicato. Continuidad político-sindical entre las dos jurisdicciones que después de algunos años de pública resistencia magisterial a la reforma (sostenida por "causas económicas") apenas empieza a fisurarse con una incipiente redefinición de sectores dentro del magisterio, ligada al propio desarrollo local de los conflictos y al nuevo signo del gobierno local.

En Aguascalientes, donde la continuidad político partidaria entre estado y federación pareciera neutralizar el conflicto abierto y ofrecer cauces más cómodos a la negociación, la presión sindical sugerida en el estudio, sin olvidar el factor económico y sin visos de beligerancia en el plano político, estaría dando cuenta de otro contenido también propio del universo corporativo-magisterial: el de la resistencia silenciosa a la reforma educativa en su expresión escolar de nuevas exigencias profesionales y laborales.

Vale la pena recordar que si para su conducción la reforma necesita el soporte de una nueva organización administrativa, también lo necesita en la vida escolar, que es donde simultáneamente se expresan las prácticas profesionales y laborales que existen y se quiere cambiar.

VIII. El deslinde de los dos procesos fusionados en el Acuerdo para la Modernización resulta útil para identificar una contradicción inicial que acompaña a esa fusión y echa luz sobre la necesaria articulación de las intervenciones técnica y política en las distintas escalas del sector.

Como se dijo, la federalización reconoce antecedentes remotos y recientes y viene a satisfacer viejas aspiraciones. Las tensiones que puedan acompañar a su implantación responden precisamente a un clima tan receptivo que lleva a los estados a disputar mayores márgenes de autonomía o decisión, a presionar para que se cumpla lo pactado o para profundizarlo.

En este plano de la expectativa y de la receptividad, no puede decirse lo mismo de la reforma educativa. El reconocimiento de carencias y fallas puntuales —en la prestación del servicio o en la enseñanza— que los maestros

y funcionarios medios habitualmente expresan, está muy lejos del replanteamiento profundo sobre la institución y sus prácticas que contiene la reforma. En su ámbito de influencia decisivo, es decir, entre estos protagonistas, no se perciben elementos que den cuenta de los consensos o del clima, equiparables a los que recibieron la federalización. La razón corporativa que los identifica y que por años ha debilitado el sentido de su profesionalización parece más bien verse amenazada cuando las políticas refuerzan los ejes de la racionalidad específicamente pedagógica para la administración del sector y para la enseñanza.

IX. Las seguridades establecidas alrededor de competencias, atribuciones y prácticas (político-sindicales, laborales, profesionales) ponen en guardia a cuadros medios y docentes ante un presumible efecto desestabilizador de algunos de los cambios propuestos. En el papel de filtro a las reformas —no sólo a la última— que desempeñan especialmente los cuadros medios, es bueno recordar la confluencia de la administración —que los constituyó para priorizar sus necesidades burocráticas frente a las docentes— con la del sindicato —que los constituyó para priorizar el interés sindical sobre el administrativo.

El carácter de "cargos sindicales" de las supervisiones y las jefaturas de sector, las formas de acceso a la dirección de los planteles, con toda su carga de clientelismo y control extraeducativos, como lo sugiere el trabajo de Guanajuato, son algunos de los nudos administrativo-políticos aún pendientes para mejor propiciar los climas escolares favorables al cambio de calidad en la enseñanza.

El tímido combate a estas distorsiones ha tendido a fincarse, en varios estados, en la convocatoria al "cambio de actitud" de estos cuadros. Psicologizar el problema no parece útil para cambiar la función, porque no se trata de estilos personales. Lo que está en juego es el contenido del trabajo, su configuración objetiva, tan objetiva que no sólo define obligaciones sino que es objeto de controles por parte de sus dos referentes simultáneos: la administración y el sindicato.

Seguramente por conciencia del arraigo corporativo de los supervisores, por ejemplo, fue que en Guanajuato se omitió su incorporación activa como promotores de la reforma, exclusión que si bien no podría considerarse determinante, tuvo su parte en el curso que tomaron los acontecimientos en el periodo estudiado.

Aguascalientes, en cambio, fue el primer estado que, en atención a su peso en las escuelas, no sólo los incluyó sino que *abordó específica y explícitamente el contenido de su trabajo.* Sin embargo, esta redefinición se enfocó a la sola característica técnica del cargo, en la empresa nada sencilla

de revertir la jerarquía de las funciones para priorizar la enseñanza sobre el predominio burocrático. No tocó la naturaleza político-sindical del cargo que, al margen de la composición del gobierno local, configura una cuestión inscripta en la histórica relación —establecida en el ámbito federal— entre gobierno y sindicato. Algo de esta tensión parece estar mediando entre los logros obtenidos y las dificultades que se sugieren. Dado el escaso tiempo transcurrido en una reversión que, por cultural, es necesariamente lenta, valdrá la pena estudiar el desarrollo a futuro de este programa estatal que no casualmente inició su reforma poniendo en el centro a la función supervisora. El problema que en este caso cobra nitidez llevaría a preguntarse si es posible cambiar la supervisión sin tocar su composición sindical-corporativa.

Las repercusiones *pedagógicas* del corporativismo, constitutivas del clima institucional —laboral y profesional— de los planteles, abren otro tema que no es pertinente desarrollar ahora. Baste decir que esta área de problemas requiere de respuestas administrativo-políticas *en el nivel de las escuelas,* que la federalización y la reforma, hasta ahora, han abordado exclusivamente el discurso técnico-pedagógico. Éste es el sesgo que deriva de la percepción unívoca del proceso ya mencionada y que parece formar parte de las limitaciones que encuentran los equipos técnicos estatales para apoyar la construcción de nuevas pautas en la vida escolar y en las aulas.

Sólo me resta agradecer a los autores de esta investigación el esfuerzo analítico para internarse en un proceso aún poco estudiado y para abarcar, identificar y ordenar la rica gama de problemas que nos ofrecen para seguir investigando.

II. LOS ESTUDIOS DE CASO

DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA E INNOVACIÓN UNA MIRADA DESDE GUANAJUATO

María Cecilia Fierro Evans
Guillermo Tapia García

INTRODUCCIÓN

El presente estudio de caso sobre federalización educativa e innovación en el estado de Guanajuato tiene el propósito de contribuir a una investigación más amplia,[1] orientada a conocer las modalidades en que los estados están asumiendo en México los compromisos adquiridos con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), así como las innovaciones que han tenido lugar a partir de este momento. En nuestro caso, interesa recuperar la perspectiva de distintos actores que vivieron la federalización dentro de la plataforma particular del subsistema educativo estatal, la entonces Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato, lo cual supone recuperar la visión de un sector de los actores locales que recibió en 1992 una iniciativa de reforma proveniente del centro. Recogemos aquí también nuestra experiencia como observadores de lo ocurrido en esta entidad desde los años que precedieron a la firma del ANMEB, y como partícipes del proceso que analizamos.[2]

El marco del debate centralización-descentralización en materia educativa[3] es sumamente amplio. Entre otras interrogantes, tiene que ver con cuestiones como los propósitos de fondo que en el caso de México han impulsado las políticas de descentralización puestas en marcha en los últimos

[1] Véase Ma. del Carmen Pardo, documento base del proyecto Aprendizajes y Dilemas de la Federalización Educativa en México, Colmex / Fundación Ford, julio de 1996, mimeo.

[2] Guillermo Tapia fue colaborador en la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (Secyr) de 1988 a 1996, y responsable de la Dirección de Investigación Educativa de 1994 a 1996. Cecilia Fierro fue investigadora del Centro de Estudios Educativos desde 1985 hasta 1995, y participó como responsable de algunos proyectos de investigación para la Secyr realizados por el Centro de Estudios Educativos (CEE).

[3] M. C. Pardo, doc. cit., p. 6.

años, con el grado en que esta decisión deriva del agotamiento del esquema centralizado de operación en un contexto de crisis económica y de adelgazamiento del aparato estatal o es resultado de un reclamo legítimo de los gobiernos estatales para actuar dentro del marco de autonomía consignado por el régimen federal, con el posible influjo de la descentralización para favorecer el diseño y puesta en marcha de soluciones novedosas a los problemas de calidad y equidad educativa, y, en tal caso, con el tipo de resistencias que enfrenta la pretensión de modificar prácticas no sólo administrativas, sino de participación y gestión curricular.

De todo este conjunto de interrogantes, el proyecto se centra alrededor de la relación entre federalización e innovación: ¿qué relación guarda la firma del ANMEB con la puesta en marcha de innovaciones en los sistemas educativos estatales? Dicho de otra manera, ¿en qué medida puede atribuirse a la firma del ANMEB la generación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas educativos estatales?

Dada la amplitud de la pregunta y la riqueza de posibilidades de indagación que ofrece, realizamos un esfuerzo por delimitar tanto el campo temático de la descentralización como el de la innovación, con vistas a establecer un nexo conceptual entre ambos. A partir de éste hemos analizado el proceso innovador ocurrido en Guanajuato, en el contexto del periodo que siguió a la firma del Acuerdo.

Este estudio de caso de Guanajuato se propone dar cuenta de la posible relación entre federalización educativa e innovación en la gestión educativa local; intenta, en segundo término, perfilar en sus rasgos más sobresalientes el proceso innovador que tuvo lugar en este periodo, considerando sus componentes administrativos, políticos y pedagógicos, así como algunas relaciones entre éstos. Finalmente, se propone reconstruir los momentos clave de incubación, diseño, implantación y adopción o rechazo del proyecto de reforma educativa emprendido en la entidad.

Los años que siguen a la firma del ANMEB representan para el sistema educativo de Guanajuato un periodo de intenso dinamismo marcado por el signo del cambio. La naturaleza y propósitos del proyecto innovador van mucho más lejos que en otros estados, ya que se trató de poner en marcha un proyecto de reestructuración global del sistema educativo estatal que incluyó modificaciones en todos los niveles de operación, articulados alrededor de un proyecto de transformación de la escuela, definida como "origen y destino del cambio educativo".

En este sentido, el periodo comprendido entre mayo de 1992 y noviembre de 1995 puede ser analizado como un ciclo completo de innovación, en el que se identifica cada una de estas etapas. Sin embargo, con el propósito de situar los acontecimientos que se precipitan a partir de 1992, hemos efec-

tuado un recorrido general por la gestión anterior, que abarcó el periodo 1985-1992, considerado como una etapa de preparación de condiciones para la innovación.

El estudio combinó técnicas de análisis documental en distintos ámbitos: prensa, literatura especializada sobre descentralización, innovación e historia reciente de Guanajuato, con la revisión de los documentos normativos y de distinto orden producidos por la Secretaría de Educación en el periodo analizado. Paralelamente, se emprendió un trabajo de recuperación cronológica de los principales acontecimientos educativos, con apoyo de informantes clave. Con base en el marco de análisis elaborado para el estudio, se realizaron entrevistas a actores del proceso en los distintos estratos del sistema, ubicados en seis municipios del estado: maestros (12), directores (6), supervisores (6), jefes de sector (6), mandos medios (6), representantes sindicales (8), así como a informantes calificados para jerarquías de decisión de las tres administraciones educativas que cruzan el estudio (6). Se pretendió con ello hacer una exploración de su percepción del proceso.

El documento está estructurado en cuatro capítulos. El primero desarrolla los conceptos básicos de referencia sobre descentralización, gestión e innovación y propone, con base en éstos, un esquema para el análisis del acontecer educativo estatal. El segundo presenta el contexto político y educativo de Guanajuato así como una descripción de la gestión educativa efectuada entre 1985 y 1992, periodo que antecede a la firma del acuerdo. En el tercer capítulo se desarrollan la descripción y el análisis del proceso de reforma vivido en Guanajuato durante los años 1992 a 1995; su propósito es identificar actores, procesos y elementos de contexto relevantes que expliquen sus alcances y límites como proyecto de innovación en la gestión educativa estatal. Finalmente incluimos un balance en el que intentamos recuperar algunos aprendizajes y cuestionamientos sobre la descentralización educativa y los esfuerzos de cambio en los sistemas educativos estatales.

Un acercamiento al estudio de la federalización y la innovación

Elementos para un marco de referencia sobre descentralización, gestión educativa e innovación

La pregunta del estudio, como señalamos, está en el cruce entre la federalización como medida de política educativa descentralizadora que representa un nuevo marco para la operación del sistema educativo y la innovación. Para construir un esquema de análisis que las vincule, hemos retomado las principales aportaciones de dos estados del arte sobre el tema de la descen-

tralización educativa en el Tercer Mundo y en América Latina, respectivamente, que, junto con otros trabajos reconocidos sobre el tema,[4] nos han otorgado una visión general sobre los principales enfoques que han sido utilizados para su estudio, así como de las interrogantes más significativas que conforman el debate sobre este tema.

Partiendo de esta información establecimos la óptica desde la cual realizamos el estudio, esto es, *la perspectiva de la gestión,* que nos permite, por una parte, tender un puente o articulación entre un fenómeno macro, como es la federalización educativa, y el ámbito local que se recupera a través de las principales innovaciones aplicadas en ese periodo en una entidad. En segundo lugar, nos permite construir una línea de análisis entre los tres ámbitos más relevantes que la descentralización representa *para los estados* como una nueva condición de operación —esto es, un nuevo marco para la toma de decisiones en materias financiera, legislativa y pedagógico-curricular— y la innovación vista como la capacidad de gestión local del sistema educativo, en sus aspectos administrativos, así como en lo político y lo pedagógico.

Sin embargo, si bien compartimos el punto de vista de los autores que afirman que la descentralización responde esencialmente a una estrategia política del gobierno central frente al agotamiento del modelo de desarrollo de la administración pública, reconocemos que desde los estados este proceso ambiguo, sujeto a múltiples tensiones y contradicciones representa, no obstante, una nueva circunstancia que abre espacios de decisión que antes no existían.

Esta postura nos permite aproximarnos a *la innovación como una expresión privilegiada de la capacidad de gestión local* en el marco de las condiciones del ANMEB que la hacen posible, y de las capacidades técnicas, políticas y administrativas de los grupos locales. Para ello utilizamos algunas categorías puente que nos permiten entender conceptual y operativamente algunas relaciones significativas entre las innovaciones que se dieron en el estado de Guanajuato a partir de 1992 y hasta la firma del Acuerdo en el mismo año.

[4] Véase Susan Street, "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* México, vol. XIX, núm. 4, pp. 13-51; y Ricardo Hevia, *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte*, Santiago de Chile. UNESCO / REDUC, 1991; Alberto Arnaut, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, CIDE, 2° sem., 1994, vol. 1, núm. 2, pp. 237-274; Carlos Ornelas, "La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", México, 1995, mimeo, entre otros.

Aproximaciones al estudio de la descentralización educativa

En los últimos años casi todos los países de la región han emprendido procesos de descentralización o desconcentración de la administración de los sistemas de educación formal, en el marco más amplio de la descentralización de las políticas públicas de los estados.[5] Hevia afirma que los procesos de descentralización responden, más que a una mera decisión técnica, a una estrategia esencialmente política para resolver los problemas educativos. Identifica tres grandes objetivos de la descentralización educativa, los cuales responden a racionalidades diversas, no necesariamente excluyentes:

a) Modernizar para hacer más eficiente la administración de los sistemas educativos.

b) Incorporar más actores sociales en los procesos de decisión como medida para romper el aislamiento de la escuela y acercarla a la comunidad a la cual sirve.

c) Aumentar la efectividad del sistema a través de un modelo descentralizado, del cual se espera derivar mejores posibilidades para hacer frente a los problemas como el fracaso escolar, el escaso impacto de la educación para promover el desarrollo y la integración de las necesidades y culturas locales de sectores tradicionalmente marginados del servicio educativo a los procesos de desarrollo y educación nacionales.[6]

Esta línea de políticas responde, por otra parte, a las recomendaciones de organismos internacionales como la OEA (1987), Naciones Unidas (1982), Banco Mundial (1983), UNESCO/CEPAL (1982), referentes al nuevo papel que se otorga a la educación en los procesos de desarrollo económico de los países del Tercer Mundo, en un contexto globalizado y cada vez más competitivo, así como a su capacidad de formar ciudadanos para el ejercicio democrático.

Los estados del arte coinciden en identificar dos grandes aproximaciones al tema: la perspectiva dominante o funcionalista y una perspectiva crítica o alternativa, las cuales difieren de fondo en su visión sobre el papel que desempeña la educación en el cambio social (cuadro 1).[7] La primera se caracteriza por su enfoque de "evaluación de políticas" versus el "análisis político" de la segunda.[8]

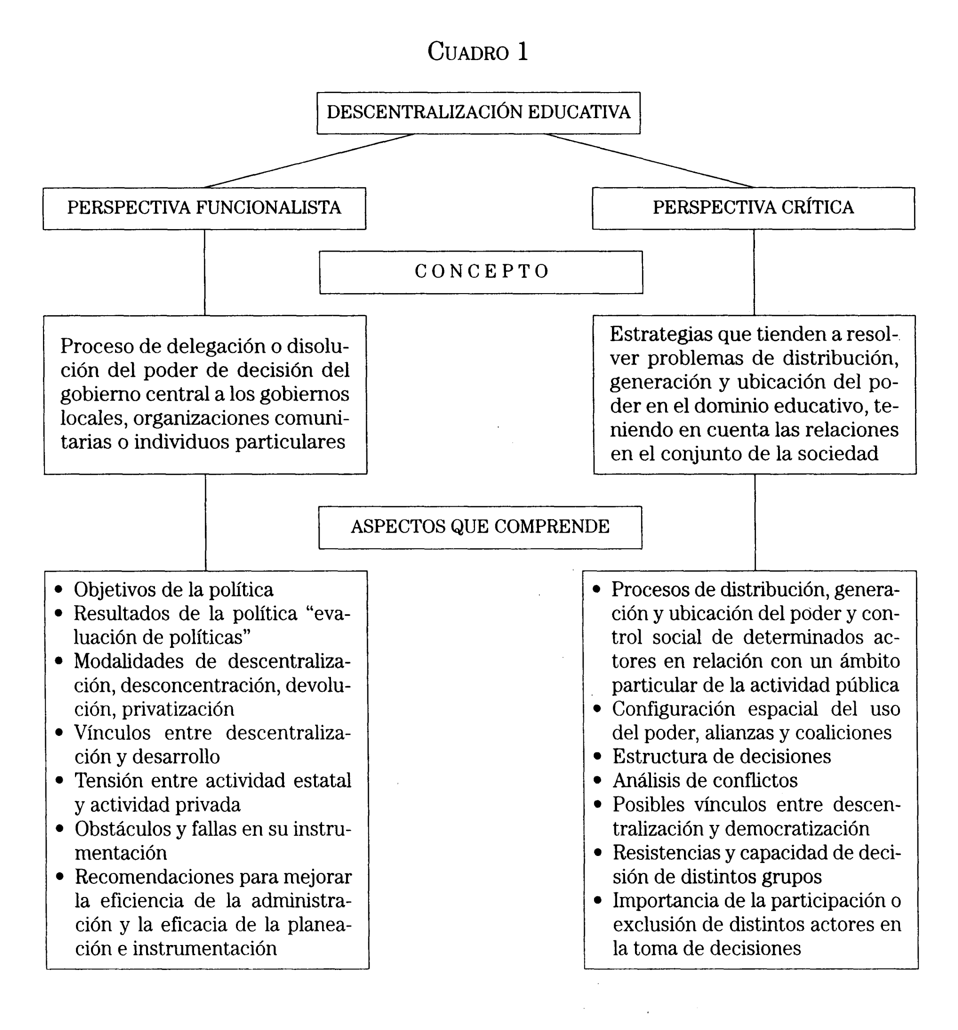
[5] R. Hevia, *op. cit.*, pp. 13-20.

[6] *Ibid.*, p. 21.

[7] Véase Carlos Muñoz Izquierdo y Sonia Lavín de Arrivé, "Estrategias para mejorar el acceso y la permanencia en educación primaria", en Carlos Muñoz Izquierdo (ed.), *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria*, CEE / REDUC, 1988, pp. 121-188.

[8] Noel McGinn, "La descentralización educacional en América Latina: ¿política nacional o lucha de facciones?", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, 1984, pp. 20-41.

CUADRO 1



La perspectiva dominante considera a la descentralización como el proceso lineal que otorga mayor participación desde el centro hasta los grupos locales; los problemas más relevantes en este campo parten del análisis de las relaciones entre descentralización y desarrollo, la evaluación de políticas descentralizadoras y su influjo para acceder a sistemas más eficaces de gobierno, de ahí que privilegien un análisis evaluativo de las políticas que se orienta a identificar los principales obstáculos para el logro de éstas.

En la perspectiva alternativa, los procesos de descentralización se comprenden con relación al marco más amplio del poder político en la sociedad

y de las relaciones entre grupos.[9] Ésta privilegia el acercamiento a los procesos de negociación, alianzas y conflictos que surgen alrededor del poder, de ahí que sean conceptos clave "proyecto", "recursos" y "poder"; privilegia el examen de situaciones y su "objeto de análisis son los resultados múltiples de la dinámica política para los distintos actores y sus relaciones".[10] Desde esta perspectiva, la descentralización habrá de propiciar una mayor representación de los intereses de diversos grupos en la educación, lo cual equivale a una mayor distribución del poder en el dominio educativo, que tendrá en cuenta las relaciones en el conjunto de la sociedad y aumentará la participación de ciertos individuos o sectores sociales. Los logros no alcanzados "se explican entonces no solamente como resultado de las fallas técnicas en la puesta en marcha de los procesos, sino principalmente por las resistencias y la capacidad de presión con que determinados grupos se oponen a algunas modalidades de descentralización".[11]

La perspectiva que adoptamos en el presente trabajo corresponde a la visión crítica o alternativa gracias a la riqueza analítica que ofrece para un estudio que se propone desentrañar el significado de algunos procesos relevantes, desde la perspectiva de los actores y sus relaciones.

Por descentralización se entiende aquella situación en la que diversas entidades regionales y locales con grados significativos de autonomía definen las formas propias en que se debiera organizar y administrar el sistema de educación pública en sus respectivas áreas. En ésta no sólo se delegan facultades operativas —lo cual sería propio de procesos de desconcentración que otorgan determinadas atribuciones a entidades locales que dependen directamente del centro pero sin posibilidad de tomar decisiones—, sino también el ejercicio de un poder de decisión real sobre aspectos importantes del manejo financiero, la elaboración del currículo local y la administración y gestión educacionales en zonas geográficas determinadas. Por centralización se entiende un tipo de organización, gobierno y administración del sistema de educación formal, en que las decisiones públicas y administrativas son adoptadas por un "centro" con jurisdicción sobre todo el sistema, incluida su extensión territorial.[12]

Los estudios sobre descentralización educativa distinguen tres ámbitos de acción a los que se refieren las políticas de descentralización educativa: económico-financiero, administrativo y pedagógico-curricular. Algunos interrogantes referidos a estos tres ámbitos tienen que ver con cuestiones como

[9] Términos planteados por R. Hevia, *op. cit.*
[10] Véase S. Street, art. cit., pp. 18-19.
[11] R. Hevia, *op. cit.*, pp. 17-19.
[12] *Ibid.*, pp. 20, 24-25.

la autonomía y agilidad en la disposición presupuestaria, los procedimientos para la asignación del gasto educativo y la medida en que éstos repercuten en la posibilidad de ejercerlo con agilidad; el grado de autonomía para la modificación de estructuras, la gestión de plazas, los tipos de nombramientos, de funciones, reglamentos internos, etcétera; asimismo, los márgenes para innovar en cuestiones como la gestión escolar, la actualización de los maestros y el diseño de contenidos regionales.

Para el caso de México, el análisis presentado por Ornelas[13] plantea que la descentralización es una política ambivalente mediante la cual el Estado persigue por una parte la legitimación en un contexto de reformas y cambios económicos profundos, y por otra pretende seguir ejerciendo el control en la educación nacional. La lógica de la eficiencia administrativa, la presunción federalista y la tendencia internacional hacia la descentralización de los sistemas educativos va aunada a la ingobernabilidad del sistema educativo, la conflictividad cada vez mayor de las relaciones con el SNTE y el aumento de movimientos disidentes en el interior del mismo.

Como señala Ezpeleta,[14] parte de la ambivalencia del proceso descentralizador en nuestro caso radica en el hecho de que éste forma parte de una reforma educativa de más amplios alcances, por cuanto se plantea al mismo tiempo el cambio de contenidos y métodos de los planes de estudio, la actualización y capacitación de los maestros, y la promoción de la participación social en la escuela.

Este proceso de federalización descentralizadora en México es descrito por algunos analistas como un "modelo intermedio entre la descentralización plena y el centralismo existente hasta 1992".[15]

En este sentido podemos afirmar que la federalización de 1992 se agota en la transferencia de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales, dejando en manos de éstos la posibilidad de integrar, fusionar u organizar un nuevo sistema educativo local, sin definir curso de acción alguno en este sentido. Esto ofrece una mayor autonomía a los estados para tomar decisiones sobre la *organización y funcionamiento* de los sistemas escolares. El margen para la innovación está dado justamente en este espacio.

[13] *Ibid.*, pp. 5-17.

[14] Justa Ezpeleta y Alfredo Furlán, *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago de Chile, UNESCO, 1992; y Ángel Díaz Barriga (coord.), *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*, México, Comie, 1995.

[15] C. Ornelas, "La descentralización de la educación en México. El federalismo difícil", 1995, mecanuscrito, pp. 6 y ss.

La perspectiva de la gestión como elemento articulador para el análisis de la relación entre descentralización e innovación

La gestión como campo de estudio responde a la necesidad de construir nuevas explicaciones frente a los grandes problemas de calidad de la educación. El discurso sobre políticas públicas, currículos y formación de docentes, entre otros, ha contribuido a su construcción como espacio de convergencia de preocupaciones políticas, administrativas y pedagógicas.

El aporte específico de este nuevo campo de estudio es su mayor capacidad explicativa en la comprensión de fenómenos como el éxito y el fracaso escolares, integrando categorías que provienen de las corrientes sociológicas, pedagógicas y políticas de la educación en nuevos constructos que dan cuenta de la complejidad y dinamismo del quehacer educativo. Esta perspectiva permite mostrar la estrecha vinculación que existe entre los aspectos políticos e institucionales y los procesos de enseñanza, ámbitos que tradicionalmente fueron abordados por separado.[16]

De acuerdo con Tedesco, esto representa el acercamiento a la construcción de nuevos paradigmas en educación, que parten de la premisa de reconocer que se trata de un espacio conflictivo donde todos toman decisiones y cuyos problemas pueden comprenderse solamente a través de la confluencia de distintos órdenes explicativos.[17]

Esta perspectiva ha contribuido de manera decisiva a la comprensión de la forma en que los problemas tradicionalmente considerados como de orden "académico" encuentran su explicación en la construcción cotidiana de los vínculos de este ámbito del quehacer docente, con la lógica de la administración y de los intereses político-sindicales.[18]

En relación con el objeto de estudio de esta investigación, consideramos que la perspectiva de la gestión puede servirnos como concepto puente entre la descentralización como fenómeno que enmarca el acontecer educativo de los estados, y la innovación como un aspecto particular de la gestión que nos interesa considerar. En este sentido, por *innovación educativa en-*

[16] J. Ezpeleta, "Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica", en *La gestión pedagógica de la escuela*, Santiago de Chile, UNESCO / OREALC, 1992, pp. 101-116.

[17] Juan Carlos Tedesco, "Los paradigmas en la investigación educativa", *El desafío educativo. Calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1987.

[18] Distintos trabajos de investigación desarrollados desde la perspectiva etnográfica abordan estos problemas. Véanse, entre otros: Elsie Rockwell (coord.), *La escuela cotidiana*, México, FCE, 1995; y J. Ezpeleta, "El Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, s.f., vol. XX, pp. 13-14.

tenderemos una expresión privilegiada de la capacidad de gestión local, traducida en competencias tanto para la administración del sistema, como para la conducción académico-curricular y la relación política. Visto en conjunto, esto nos permitirá valorar la fortaleza de la gestión local para manejar una condición de la política educativa nacional —la descentralización— en oportunidad para innovar, esto es, para responder mejor a las necesidades, requerimientos y problemas propios del sistema educativo estatal.

Consideraciones sobre la innovación, la reforma educativa y el cambio

La innovación como campo de estudio es relativamente reciente. Husen comenta que fue a mediados de los sesenta cuando comenzó a escucharse el término "innovación" en el contexto educativo. Este concepto fue inicialmente tomado de la tecnología industrial, lo mismo que los de investigación y desarrollo.[19]

Frecuentemente en la literatura se utilizan de manera indistinta términos como *innovación, cambio, mejora, reforma o renovación.* Todos estos guardan ciertas semejanzas; sin embargo, difieren en el aspecto que enfatizan. La renovación se ha entendido como la realización de algún tipo de cambio sin una transformación de fondo ni un propósito de continuidad. Se le asocia más con el término "remozar" que con "transformar".[20]

Las reformas son procesos de cambio de relativa amplitud que afectan a los sistemas educativos a partir de una decisión política tomada en el Estado e impulsadas por medio del aparato funcionario de éste, con grados diversos de participación de los actores sociales involucrados.[21] Popkewitz expresa que en la reforma hay una referencia a la movilización de los estamentos públicos y a las relaciones de poder que definen el espacio público; sin em-

[19] Torsten Husen, *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Paidós, 1986, p. 79.

[20] L. Marmoz, "Innovation et rénovation", citado en Charles Delorme, *De la animación pedagógica a la investigación-acción*, Madrid, Narcea, 1985, p. 139.

[21] Núñez y Vera, *Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación*, Santiago de Chile, UNESCO / OREALC, 1990, pp. 29-33. Estos autores proponen una clasificación de las modalidades del cambio educativo, y distinguen, por ejemplo, reforma de innovación, entendiendo por esta última una modificación que hace funcionar de manera más efectiva que la existente algún aspecto particular de la realidad educativa. Las experiencias piloto son consideradas como otra modalidad de cambio que se realiza en pequeña escala y en condiciones controladas; por último, los movimientos de renovación pedagógica son procesos de cambio educativo originados por actores educacionales en y desde su inserción en la sociedad civil.

bargo, debe distinguirse del cambio, el cual es entendido como algo más complejo, ya que alude al esfuerzo de comprensión de la forma de interactuar de la tradición y las transformaciones efectuadas mediante los procesos de producción y reproducción sociales.[22]

Mientras que la reforma es un proceso que puede definirse desde las jerarquías de decisión, el cambio es un proceso social complejo que pasa por la comprensión y apropiación de los distintos actores involucrados, de alguna manera, en las propuestas de cambio definidas desde otras instancias.

Por otra parte, innovación tampoco equivale a cambio, aunque con frecuencia se los emplee como sinónimos en la literatura. Algunos autores incluso advierten sobre el peligro de sobrevalorar la innovación en su idea de cambio, lo cual la ha llevado en ocasiones a ser considerada como un fin en sí misma y no un medio para responder de manera adecuada a las transformaciones fundamentales de la cultura y la sociedad. Cambio puede ser simplemente la sustitución de lo que hay por algo distinto, aunque el sustituto sea igualmente malo o peor. En ocasiones el afán por el cambio ha sido más el de sustituir que el de transformar.[23] La innovación, por el contrario, tiene pretensiones de transformación en un sentido de mejora.

De forma muy general, el estudio de la innovación —en tanto que proceso referido al cambio en educación— es abordado desde dos grandes aproximaciones: la perspectiva funcionalista y una perspectiva crítica, las cuales difieren de fondo en su apreciación del papel de la educación en el cambio social.[24] Alrededor de estas dos perspectivas se especifican líneas de análisis que tienden a privilegiar distintos aspectos relacionados con la innovación o bien a observar las mismas cuestiones desde ópticas diversas. Por ejemplo, desde un enfoque funcionalista, bajo la teoría de sistemas, se encuentra un conjunto importante de estudios que analizan los procesos de innovación privilegiando los aspectos relacionados con la planeación, la administración de recursos, el diseño de tiempos, etcétera. De la misma forma puede consultarse otro grupo de estudios interesados en aspectos relacionados con la innovación en los ámbitos de la escuela y la práctica docente, los cuales se refieren a algunas cuestiones como características de las escuelas eficaces, como actitudes favorables al cambio en el campo de prácticas de los sujetos y las escuelas, pero eluden consideraciones respecto del sentido y el carácter de la innovación, así como de los componentes históricos, políticos y culturales comprometidos en dichos procesos.

[22] Th. S. Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas*, Morata, Madrid, 1994, p. 12.

[23] Eduardo Rivas Casado, "Cambio e innovación educativa: metodología para su consecución", *La educación*, núms. 94-95, año XXVIII, pp. 17-18.

[24] Véase C. Muñoz Izquierdo y S. Lavín, "Estrategias para mejorar…".

Desde un enfoque crítico, la literatura —significativamente menos abundante— resalta aspectos relacionados con la sociología política de las reformas educativas, los procesos políticos, institucionales y culturales del cambio, así como las implicaciones administrativas de los proyectos de reforma que se proponen innovar en algún componente del sistema. Estos trabajos suelen otorgar menor atención a cuestiones relacionadas con la planeación, los recursos, la evaluación y el influjo en términos de "eficacia". En contraparte, concentran su atención en los procesos de largo plazo, de reflexión y apropiación, por parte de los sujetos, de los proyectos de reforma, así como los cambios que se construyen en el marco de nuevas relaciones de poder entre los actores educativos.

La innovación desde una perspectiva funcionalista

Entre los desarrollos más sobresalientes considerados desde esta perspectiva están los realizados con el enfoque de sistemas, los cuales apuntan a definir la innovación como un "esfuerzo medible, deliberado, duradero y poco susceptible de producirse con frecuencia".[25]

Alrededor de este concepto encontramos una gama de definiciones que coinciden en lo esencial aunque enfatizan distintos aspectos. Revisando algunas, identificamos los siguientes elementos asociados al concepto de innovación:[26]

[25] A. M. Huberman, *Cómo se realizan los cambios en educación: una contribución al estudio de la innovación*, París, UNESCO / OIE, 1973, p. 15.

[26] Distintos trabajos sobre el tema que lo abordan desde una perspectiva sistémica, como los realizados por Huberman, *op. cit.*; R. G. Havelock y A. M. Huberman, *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo*, París, UNESCO, 1980; Ch. Hummel, *La educación hoy frente al mundo del mañana*, París, UNESCO, 1977; Fullan, "La innovación y la organización escolar", citado por Juan Manuel Escudero, en *La gestión educativa ante la innovación y el cambio*, II Congreso Mundial Vasco, Narcea, 1993; y otros coinciden en señalar algunos de los elementos arriba citados asociados al concepto de innovación: "una expectativa favorable respecto de un cambio que se quiere implantar en educación", Ch. Delorme, *op. cit.*, p. 60. Walter García ("Inovações nos sistemas estatais de educação", *La educación*, Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, 1988, núm. 103, p. 60) define la innovación en los sistemas estatales como "el conjunto de proposiciones que alteran fundamentalmente el sentido de la educación a través de actos racionales de búsqueda de transformación".

Desde el enfoque crítico las definiciones tienden a considerar otros elementos, *v.g.* Damanpour, 1989, define a la innovación como "un constructo social complejo, en el que una variedad de factores individuales, organizacionales y contextuales afectan su adopción". "Este proceso apunta a conciliar pertinencia, oportunidad y eficiencia, en aras de encontrar soluciones viables y eficaces a la multiplicidad y complejidad de dificultades que enfrenta la educación en la mayor parte de nuestros países". E. Rivas Casado, art. cit.

a) se trata de un esfuerzo planeado, deliberado y sustentado;
b) tal esfuerzo está orientado a alterar la cualidad de un servicio, introducir un cambio o modificación, ya se trate de nuevos objetivos, de reconfiguración de elementos, de sustitución o remplazo, de transformación o recomposición:
   - Sustitución: innovación que reemplaza a un elemento del sistema
   - Modificación: consiste en un cambio en las estructuras existentes más que en una sustitución de partes o de elementos
   - Agregación: sin cambios de elementos o de estructuras
   - Reestructuración: considerada como una reorganización material de espacios, tiempos o relaciones
   - Eliminación: del antiguo comportamiento
   - Refuerzo: del antiguo comportamiento;

c) es medible, observable;
d) es duradero;
e) está orientado al mejoramiento entendido como más eficiencia, más eficacia, mejor adaptación y capacidad de respuesta a las situaciones y necesidades concretas.

Bajo este enfoque se han elaborado diversas tipologías, que distinguen las innovaciones según su origen, su modelo de crecimiento, los ámbitos o funciones que proponen cambiar, sus dimensiones y tiempos, los agentes que las impulsan, etc. Una de éstas[27] es descrita como ciclo cronológico compuesto por un momento de incubación de la reforma, una fase de concepción o diseño, seguida por la implantación, que es el momento de desarrollo de la reforma, y finalmente una fase que denominan de adopción o rechazo, caracterizada por la toma de postura de los destinatarios de la reforma respecto de la misma. El influjo y la permanencia de la reforma dependen de la forma en que las tres primeras etapas fueron planteadas y su desenlace será expresado en la cuarta.

La perspectiva funcionalista, según Popkewitz, se caracteriza por

> omitir las consideraciones de tiempo y espacio que forman parte de las condiciones sociales. Esto se realiza mediante un enfoque positivista que se centra en lo específico e individual y, en consecuencia, pierde de vista lo social e histórico respecto al presente [...] Los medios y los fines se unen en un tiempo y espacio unidimensional: el discurso se centra en si los profesores son o no reflexivos o si la organización escolar permite o no la innovación, pero reflexión y organización carecen de referencia filosófica o contexto histórico que facilite la comprensión de cómo, por qué o qué está ocurriendo.[28]

[27] R. G. Havelock y A. M. Huberman, *op. cit.*, pp. 23 y ss.
[28] *Ibid.*, p. 30.

La innovación desde una perspectiva crítica

La perspectiva adoptada por este estudio nos obliga a mirar la innovación desde un ángulo distinto al que adoptan los enfoques sistémicos: *el de la innovación como proceso que supone transformaciones culturales de parte de los sujetos que la detentan y que tiene sentido en el marco de propósitos y significados compartidos en determinados contextos institucionales.* Ello remite necesariamente a la consideración sobre los procesos de circulación del poder, expresados a través de los conflictos, consensos y negociaciones inherentes a la dinámica institucional que se presenta alrededor del cambio propuesto. Esta perspectiva es destacada por autores que intentan comprender los procesos de reformas educativas o innovaciones curriculares, desde su significado como proceso político.[29]

La innovación, vista desde una perspectiva crítica, profundiza en los aspectos socio-organizativos en el interior de las instituciones, y subraya el problema de los procesos de elección entre opciones imaginarias y reales, cuestiones que de suyo conforman el campo de la gestión.[30]

Si observamos el cambio desde la perspectiva de los actores, podemos considerar las innovaciones *como los procesos de cambio, identificados y construidos por los actores, que parten de la comprensión y ajuste de la lógica de su práctica*[31] *y cuyo propósito fundamental es responder de manera más adecuada a las necesidades o problemas que la práctica plantea.* Innovar supone, en este caso, la capacidad de analizar críticamente la propia práctica en los contextos específicos de desempeño y junto con los demás actores con quienes se comparte dicha plataforma institucional, para definir, en consecuencia, mecanismos capaces de ajustar, modificar, y crear o consolidar procesos, actividades y relaciones conducentes al logro de mejores resultados educativos por parte de los alumnos.

En este sentido es pertinente la distinción entre innovaciones que parten de la base por la iniciativa de los propios actores, los llamados "movimientos de renovación pedagógica",[32] y las innovaciones en este mismo ámbito que resultan de procesos formativos promovidos desde otras instancias.

[29] Véanse, entre otros, W. P. Popkewitz, *Sociología política de las reformas educativas*, Paidós; Stephen Ball, *Micropolítica de la escuela*, Paidós; Gimeno Sacristán y Pérez Gómez, *Comprender y transformar la enseñanza*, Paidós.

[30] Alfredo Furlán y Azucena Rodríguez, *La investigación educativa en los ochenta, perspectiva para los noventa. Estados de conocimiento "gestión y desarrollo institucional"*, México, 1993, p. 140.

[31] Miguel Bazdresch, comunicación personal, julio de 1996.

[32] Núñez y Vera, *op. cit.*, pp. 31-32.

En todo caso, la mayor parte de las reformas educativas se propone desatar procesos de transformación en la gestión escolar,[33] que es el espacio local de actuación de los agentes educativos, y por lo mismo, el lugar privilegiado para la innovación.[34] *Innovar en la gestión escolar equivale a intervenir en los procesos de interpretación, negociación y toma de decisiones, en el ámbito de la acción escolar, entre los agentes que en ella participan, y cuyo contenido puede referirse tanto a cuestiones relacionadas con el currículum, la organización escolar o de micropolítica de la escuela.*

En contraste, la innovación en la gestión educativa alude a procesos en un orden más amplio que el de la acción de carácter micro a los que refiere la gestión escolar. En este sentido, innovar en la gestión educativa puede identificarse con el término de reforma, esto es, con la generación de modificaciones o ajustes en las estructuras normativas, de organización o funcionamiento del sistema educativo en cuanto tal desde el ámbito de la toma de decisiones.[35]

Cuando se habla de proyectos de reforma en la gestión educativa, frecuentemente se da por supuesto que su propósito es desatar innovaciones en la gestión escolar. Por ello, aunque frecuentemente esto no se menciona explícitamente, es necesario considerar que el innovar en la gestión educativa y el hacerlo en la gestión escolar se refiere a dos tipos de intervención claramente distintos y que sin embargo no pueden considerarse independientes.[36]

Al respecto, Escudero plantea que la organización escolar y el cambio educativo representan dos ámbitos llamados a ser debidamente relacionados, cuidadosamente analizados y estratégicamente planificados y animados para su desarrollo conjunto, ya que en suma representan la articulación de la política educativa de un país con las prácticas escolares y educativas que ocurren en las aulas.[37] En este sentido, el cambio educativo se expresa mediante proyec-

[33] Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, SEP / SNTE, 1992; Ley General de Educación SEP, 1994; Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000.

[34] Entendemos por gestión escolar el conjunto de procesos de negociación, decisión, acuerdo o conflicto que forman parte de las prácticas vinculadas a la conducción del quehacer ordinario de la escuela por parte de sus actores. La gestión escolar contiene a la gestión pedagógica, esto es, a la conducción de los procesos de enseñanza, pero no se reduce a ella, ya que contempla otros elementos de orden administrativo, político y laboral que afectan la vida cotidiana del sistema educativo en todos sus niveles, incluida la escuela.

[35] En este sentido, resulta coincidente el concepto de innovación de Walter García, entendida como el conjunto de proposiciones que alteran fundamentalmente el sentido de la educación a través de actos racionales de búsqueda de transformación, "Inovações nos sistemas estatais de educaçao", p. 60.

[36] J. Ezpeleta, "Reforma educativa y prácticas escolares", *Avance y Perspectiva*, Órgano de difusión del Civestav, septiembre-octubre de 1996, vol. XV, pp. 273-275.

[37] Juan Manuel Escudero, *op. cit.*, pp. 84-87. Este mismo autor analiza los vínculos entre

tos de innovación socialmente construidos, lo que supone que éstos representan un interés social, colectivo, y que logran movilizar esfuerzos y recursos para planear, desarrollar y evaluar una serie de tareas que demandan participación y acciones diversas de los agentes implicados en el cambio.

Si nos situamos en la perspectiva del cambio desde los actores, podemos pensar a la innovación como los procesos de cambio, identificados y construidos por los actores, que parten de la comprensión y ajuste de la lógica de su práctica. Innovar supone, en este caso, la capacidad de analizar críticamente la propia práctica, en los contextos específicos de desempeño y junto con los demás actores con quienes se comparte dicha plataforma institucional, para definir, en consecuencia, mecanismos capaces de ajustar, modificar, crear o consolidar procesos, actividades y relaciones conducentes al logro de mejores resultados educativos que se expresen en competencias adquiridas por parte de los alumnos.

Tres ámbitos fundamentales de la gestión considerados para el estudio de la innovación

Hemos expresado ya que el hecho de abordar el estudio de proyectos de reforma que se proponen innovar en el ámbito de los centros escolares, nos obliga a considerar la innovación *como un fenómeno de la gestión escolar, y, en cuanto tal, influido por los factores pedagógicos, políticos y administrativos que forman parte del sistema educativo desde sus jerarquías de decisión hasta la vida cotidiana de la escuela.* De ahí que, con base en la revisión de trabajos sobre el campo, intentamos identificar algunas categorías relevantes para el estudio de la innovación, referidas a cada uno de los ámbitos que están presentes en la gestión: lo político, lo administrativo y lo pedagógico.

---

la innovación educativa y la organización escolar, y plantea seis características que permiten aproximarse a la innovación educativa entendida como fenómeno de los centros: la innovación educativa es un proceso de definición, construcción y participación social; la innovación educativa merece ser considerada como una tensión utópica en el sistema educativo, en las escuelas, en los agentes educativos; la innovación en educación ha de parecerse más a un proceso de capacitación y potenciación de instituciones educativas y de sujetos, que a otro, bien distinto, de implantación de nuevos programas, nuevas tecnologías o inculcación de nuevos términos y concepciones; la innovación educativa no puede agotarse en meras enunciaciones de principios, en estéticas relaciones de buenas intenciones; innovar en educación requiere articular debidamente una serie de procesos y establecer con cuidado una estructura de diversos roles complementarios.

Procesos administrativos de la reforma[38]

Dichos procesos se refieren a las cuestiones de orden organizativo, normativo y económico comprometidas en el diseño y puesta en marcha de los proyectos de reforma, tales como el diseño del modelo de cambio, las etapas y graduación de las mismas, los mecanismos de instrumentación utilizados, el manejo de recursos, el soporte legal del proceso, etcétera.

Procesos político-laborales de la reforma

Se aplican a los aspectos relacionados con la orientación específica de la reforma, derivada de las relaciones entre los actores, así como a la plataforma desde la cual actúan. Todo ello lleva a destacar los procesos de concertación, negociación o conflicto de intereses y proyectos entre diversos grupos de poder en el ámbito de la institución, así como los sucesivos procesos de reinterpretación, aceptación o resistencia de los diferentes agentes involucrados a lo largo de su implantación.

Procesos formativo-institucionales de la reforma

Se destinan a los aspectos de formación de los agentes de la reforma en las distintas jerarquías de operación comprometidas, en el marco de propuestas de cambio dirigidas a las instituciones o estratos en que laboran. En este sentido, pueden distinguirse dos campos de intervención claramente distintos, si bien íntimamente ligados: la atención formativa a las personas y las propuestas de cambio dirigidas a la transformación de las instituciones en que éstas laboran.

Con base en los procesos anteriores, definimos una serie de categorías que nos permiten destacar elementos relevantes para el análisis, el cual necesariamente ha de cruzarse con una perspectiva cronológica, ya que el estudio trata de documentar y recuperar los acontecimientos educativos que han sido más relevantes en el estado durante un periodo de tiempo deter-

[38] A partir de este momento vamos a utilizar la distinción antes señalada entre *reforma* e *innovación*, considerando a la primera como el proyecto de cambio emprendido desde el sistema y sus instancias. La innovación es el proceso y el resultado de acciones conducidas en el marco de una reforma, siempre que apunten a la articulación entre los órdenes administrativo, político y pedagógico como tres ámbitos indispensables para que la reforma produzca resultados. En este sentido, la innovación *puede ser* producida por medio de proyectos de reforma o de renovación pedagógica. La condición, en cualquier caso, es la capacidad de convocar voluntades que de manera consciente y crítica *deciden* introducir cambios en su práctica para mejorarla y hacer duraderos tales proyectos.

minado. Por ello retomamos la visión de la innovación como ciclo compuesto por cuatro grandes momentos: incubación, diseño, implantación y aceptación o rechazo del cambio propuesto, como lo ilustra el siguiente cuadro:

CUADRO 1
Perspectiva de análisis: la innovación como fenómeno de gestión

Procesos				
Administrativos				
Político-laborales				
Formativo-institucionales				
Etapas	incubación	diseño	implantación	adopción o rechazo

Procesos administrativos	*Procesos político-laborales*	*Procesos formativo-institucionales*
A1. *Modelo y dimensiones de la reforma*: naturaleza de los cambios propuestos; estructuras o ámbitos en que se propone intervenir, complejidad de la innovación: número de componentes involucrados y graduación en el proceso de cambio previsto.	P1. *Justificación y orientación de los propósitos de la reforma*: grado en que responde a problemas importantes y reconocidos; consistencia del diagnóstico que los sustenta y de la propuesta para hacerle frente.	FI1. *Reconocimiento auténtico del sujeto maestro, protagonista de la innovación, como el interlocutor privilegiado de los procesos de cambio*: protagonismo que efectivamente se plantea para los docentes mediante los mecanismos de consulta previos, márgenes de participación y elementos técnico-formativos, recursos y tiempos comprometidos para calificar su participación.
A2. *Diseño y planeación del proceso*: previsión de rutas de acción en coherencia con propósitos establecidos y condiciones de contexto; etapas y su graduación; estrategias para distintos niveles y escalas; estimación de recursos humanos, materiales, tiempos y movimientos.	P2. *Actores de la reforma y sus relaciones*: agentes en quienes recae la iniciativa de su concepción y diseño —quiénes son, desde dónde actúan, rangos de influencia, elementos formativos y políticos, motivos para impulsarla— o en su implantación; destinatarios o agentes externos con capacidad de opinión.	FI2. *Características y estrategias de los procesos de formación de maestros*: reconocimiento del maestro no sólo como aplicador sino como protagonista de la reforma; diálogo con sus formas tradicionales de trabajo; mecanismos para el análisis crítico de la práctica educativa, que motive el convencimiento para el cambio; asunción de características del aprendizaje del adulto y la dimensión temporal de aprendizaje de valores y actitudes.
A3. *Desarrollo de la estrategia*: conducción operativa de la reforma, mecanismos y estrategias previstos; manejo de la tensión entre lo planeado y las nuevas situaciones que la práctica va mostrando. Mecanismos de articulación y canales de comunicación, información, coordinación y toma de decisiones entre las instancias involucradas.	P3. *Condiciones políticas*: fortaleza con que cuenta el proyecto derivada tanto de situaciones de coyuntura —local, estatal y nacional— que la hacen más o menos relevante, como de la forma en que se define la correlación de fuerzas —los actores y sus relaciones—, esto es, agentes y grupos partidarios de la reforma y sectores indiferentes o antagónicos así como la voluntad política comprometida en ella.	FI3. *Consideración de todos los agentes de la reforma como sujetos en formación*: sujetos de formación entendidos no solamente como el último eslabón del proceso, sino como los sucesivos agentes involucrados en la misma, desde los responsables de su diseño, hasta los cuadros formadores de agentes de base. El grado de apropiación, comprensión y compromiso de estos sectores es fundamental en el curso de la reforma y sus alcances en los rangos de base.
A4. *Normatividad*: aspectos legales relacionados con la reforma; creación de nuevas disposiciones y reglamentos así como la adecuación de los existentes. Nuevos enfoques para orientar, normar o definir competencias de participación de distintos actores en los procesos de reforma.	P4. *Orientación de los propósitos de la reforma*: propósitos explícitos y su vinculación con objetivos más amplios del sistema educativo y capacidad de los cambios propuestos de tender a una mayor equidad, libertad y justicia social.	FI4. *Mecanismos de intervención en los centros escolares*: consideración del carácter de construcción cultural de las prácticas escolares, articuladas mediante significaciones sociales, culturales, corporativas y personales, entre otras; condiciones, tiempos y ritmos del cambio. Diseño de procesos de formación de profesores en sus centros de trabajo.
A5. *Infraestructura y recursos asignados*: aspectos materiales y tecnológicos considerados en la reforma, tales como: recursos materiales y humanos, infraestructura técnica y de comunicaciones; presupuesto y capacidad para cubrir los gastos requeridos.	P5. *Negociaciones, alianzas y manejo de conflictos*: capacidad de concertación en varios sentidos: alianzas, acuerdos en términos económicos, escalafonarios y laborales con distintos sectores. Mecanismos para establecer consensos, conciliando diversos intereses de grupos implicados.	FI5. *Diseño de mecanismos de innovación en otras jerarquías de la administración que den soporte y coherencia a las innovaciones propuestas en los centros escolares*: revisión y modificación de procesos y estructuras de autoridad, poder y contenidos de la tarea de diversos agentes en otros rangos del sistema, para sostener e impulsar el cambio que viene desde las escuelas.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO SOCIAL

Contexto político

La situación política en Guanajuato en la última década se ha caracterizado por la agitación y la inestabilidad causadas por la confrontación y la competencia electoral entre el PRI y los partidos de oposición, particularmente el PAN y el PDM. En estos años el PRI ha perdido la hegemonía política en la entidad; en los municipios más urbanizados sufrió serias derrotas —como en los casos del de León, Celaya y Salamanca—; perdió la gubernatura del estado en las elecciones de 1995, aunque mantuvo la mayoría parlamentaria en el Congreso hasta agosto de 1997, cuando el PAN obtuvo la mayoría simple.[39]

Las elecciones de gobernador del estado representaron todavía en 1985 una formalidad, en tanto no existía una competencia electoral real.[40] Sin embargo, la votación a favor del PRI fue la más baja de los últimos 30 años. Se inició así la competencia política que se fue incrementando en una larga transición que permitió la construcción de una sociedad más plural.

Rafael Corrales Ayala, gobernador electo en 1985, reiteró unas pautas políticas ya desgastadas al conformar su gabinete con personas carentes de carrera política o administrativa en el estado, y al "establecer los mínimos compromisos posibles con grupos políticos o de presión, como los económicos, constituidos en la entidad".[41]

El gobierno de Corrales Ayala se ocupó en resolver problemas heredados por administraciones anteriores como "contener el acelerado deterioro del PRI, el marcado malestar empresarial por la paralización de la obra pública y un explosivo crecimiento de la oposición, en especial panista".[42] El activismo del régimen en el campo político se manifestó en la promulgación de dos códigos electorales que fortalecerían el pluripartidismo y la convivencia democrática. Desde 1988 empezó la debacle del PRI y del liderazgo del gobernador, quien fue aislado por el equipo de Carlos Salinas durante el resto de su mandato. Al final del mismo, Corrales Ayala era

[39] Guadalupe Valencia, "Panorama político del estado de Guanajuato, 1977-1990", ponencia presentada en el ciclo Guanajuato: Sociedad, Economía, Política y Cultura, Guanajuato, CIIH / UNAM / UG, abril de 1990.

[40] Luis Miguel Rionda Ramírez, "El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato", *El Cotidiano*, marzo-abril de 1996, núm. 75, p. 25.

[41] Arnoldo Cuéllar Ornelas, "No me preguntes cómo pasa el tiempo (Guanajuato y un gobierno en conformación)", *Revista Pretextos*, Centro Guanajuatense de Escritores, s.f., p. 7.

[42] Ricardo Alemán Alemán, *Guanajuato, espejismo electoral,* México, La Jornada, 1993, p. 33.

> un gobernador desprestigiado, que propiciaba fuertes vacíos de poder que eran fácilmente colmados por sus colaboradores cercanos [...] y en decadencia, abonó con sus actitudes autoritarias y arcaicas el descontento ciudadano. El centralismo y la unilateralidad de la autoridad estatal favoreció el surgimiento de una nueva conciencia cívico-política menos dispuesta a abandonarse frente al poder del Gobierno.[43]

En agosto de 1991 se efectuaron elecciones para elegir gobernador, senadores, y diputados locales y federales.[44] Las condiciones de la competencia política posibilitaron un alto grado de incertidumbre respecto al resultado de las elecciones, que nunca antes se había experimentado. Los candidatos del PRI y del PAN se declararon ganadores.[45] Al publicarse los resultados oficiales de la votación se agudizó el conflicto, pues el PAN convocó a la resistencia civil para impugnarlos.

Cuando se le entregó la constancia de mayoría a Ramón Aguirre, éste declinó tomar posesión del cargo de gobernador. La decisión de renunciar provino de los acuerdos entre la dirigencia nacional del PAN y el gobierno federal, pese a que ningún partido demostró el presunto fraude electoral. Sin embargo, la dirigencia nacional del PAN asumió que la imposición por parte del centro de un gobierno interino en Guanajuato era la "reparación parcial del daño".[46]

En septiembre, el congreso del estado declaró gobernador interino a Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León en funciones y militante del PAN. En el mismo mes la siguiente legislatura, de mayoría priista, le tomó la protesta de ley como titular del Poder Ejecutivo. En esa ocasión Medina Plascencia se comprometió a realizar elecciones extraordinarias en condiciones de transparencia y equidad en la fecha en que el Congreso del estado decidiera convocarlas.[47]

Cuando Carlos Medina formó su gabinete incorporó a representantes del empresariado regional, con arraigo y trayectoria local, luego de que le fuera impuesto

[43] Luis Miguel Rionda Ramírez, "La democracia y los gobernadores en Guanajuato. Una mirada rápida a su historia política en el siglo XX", *Boletín del Archivo General del Estado de Guanajuato*, marzo-julio de 1996, nueva época, núm. 9, pp. 57-58.

[44] Para la gubernatura los candidatos fueron Ramón Aguirre (PRI), Vicente Fox (PAN), Porfirio Muñoz Ledo (PPS-PRD) y Rosa María Hernández (PDM). Los tres primeros afirmaron que obtendrían el triunfo.

[45] Arturo Cano, "Guanajuato. Cuatro personajes y una elección", *El Cotidiano*, noviembre-diciembre de 1991, núm. 44, p. 58.

[46] Citado por L. M. Rionda Ramírez, "El voto del hartazgo... ", p. 26.

[47] Gobierno del estado de Guanajuato, *Guanajuato, un gobierno humanista*, Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, 1995, p. 34.

un secretario de gobierno de filiación priista. Ratificó entonces al secretario de educación que colaboró durante el periodo de Rafael Corrales Ayala.

El gobernador formuló políticas para el desarrollo de la administración pública, la participación ciudadana, el fortalecimiento municipal y la descentralización, bajo la divisa de "tanta sociedad como sea posible, sólo tanto gobierno como sea necesario", y en materia de federalismo, "tanto Guanajuato como sea posible y tanta federación como sea necesaria".[48] Luchó también por la autodeterminación estatal y por el respeto al desarrollo y conducción política del estado; lo anterior representa una subversión de términos respecto del centralismo clásico. En cuanto a estrategias y líneas de acción, propició la generación de nuevas relaciones políticas dentro del estado, siempre bajo la tensión generada por la constante exigencia de los partidos políticos de que se convocara a las elecciones extraordinarias.

El gobierno interino desarrolló su actuación en un marco de incertidumbre temporal, pues no se fijó previamente un plazo para la realización de las elecciones extraordinarias. La decisión de convocarlas no dependía del titular del ejecutivo, sino de las mismas instancias que negociaron el interinato como solución política al conflicto electoral.[49] Ante esta circunstancia, el gobierno estableció un sistema de planeación anual con un enfoque estratégico de largo plazo[50] y, por medio de la Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional,[51] fomentó la transformación administrativa de las dependencias estatales.

Algunos analistas políticos locales sostienen que el interinato:

> abrió las puertas a una rápida y profunda democratización en las formas de ejercer la política en la entidad. El autoritarismo y la impunidad con la que se conducían los gobernadores priistas fueron desterradas en términos generales, aunque la tentación autoritaria siempre estuvo presente en el gobierno panista.[52]

El gobierno estableció la Comisión Coordinadora para la Reforma Política del Estado de Guanajuato (Corpeg) para que los partidos políticos, la so-

[48] *Idem.*

[49] E. Arrache Hernández, *Análisis y diagnóstico electoral en Guanajuato*, Universidad de Guanajuato, 1966, p. 277.

[50] El Ejecutivo estatal se apoyó en centros académicos y grupos empresariales para la elaboración de estudios, con la finalidad de diseñar políticas públicas y estategias de acción de corto plazo. Es el caso del estudio de *McKinsey* (McKinsey & Co.) y el de *Guanajuato Siglo XXI* (ITESM-León / Fundación Guanajuato Siglo XXI, 1992-1993).

[51] Equipo *staff* del gobernador. Realiza funciones de la Secretaría de Planeación y Finanzas; asesora a las dependencias en sus procesos de reorganización estructural y funcional.

[52] L. M. Rionda Ramírez, "El voto del hartazgo...", p. 26.

ciedad civil y el gobierno participaran en la construcción de nuevas reglas electorales y la búsqueda de los consensos necesarios; sirvió como espacio para la recomposición de las fuerzas políticas locales.[53]

En 1994 fue aprobado por el congreso local, un nuevo código electoral para el estado y la convocatoria a elecciones extraordinarias fue finalmente negociada en instancias políticas federales. Los comicios se realizarían en mayo de 1995.

De este modo, el interinato se extendió hasta junio de 1995, ya concluido el sexenio de Carlos Salinas, cuando el nuevo titular del Poder Ejecutivo electo tomó posesión. Durante el mandato de Medina Plascencia, el PRI conservó una amplia mayoría tanto en el Congreso como en los ayuntamientos, necesaria para dominar los procesos legislativos y las reformas a la Constitución Política local. Es por ello que el Ejecutivo estatal recurrió al *decreto gubernativo* como forma predominante para normar sus decisiones sin ponerlas a consideración del Congreso del estado.[54]

Dentro de este marco se construyó la coyuntura local en el momento de la federalización del sistema educativo nacional. En primer lugar, entre agosto de 1991 y mayo de 1992 el PRI local estaba desarticulado y resentido luego de la solución pactada por Salinas frente al conflicto electoral, la cual afectó a algunos grupos empresariales regionales, grupos que actuaron como oposición política constante al régimen interino ante el silencio disciplinado de la mayoría priista en el Congreso local.

El PAN expresó actitudes triunfalistas por los logros alcanzados en las elecciones municipales de diciembre de 1991; trató de legitimarse como partido en el poder criticando la actuación del anterior gobernador.

El PRD se manifestó entonces como la tercera fuerza electoral en el estado. Partido crítico del bipartidismo como opción de futuro político en el país y en el estado, sus logros electorales le permitieron ser un actor con voz en el panorama político estatal. Hizo el papel de fiel de la balanza en el conflicto PRI-PAN, a fuerza de criticar y proponer alternativas para la democratización.

Ante el clima de conflicto partidista, la sociedad civil guanajuatense emergió como gran contrapeso ante algunas decisiones del poder gubernamental local. Comenzó a crecer en un ambiente pluripartidista, no necesariamente más democrático, y fue capaz de participar en el proceso de reforma política que produjo nuevas reglas de competencia política electoral.

[53] Véase E. Arrache Hernández, *op. cit.*

[54] El Decreto gubernativo fue el recurso más utilizado para ejecutar decisiones de carácter administrativo con visos de legalidad en los tiempos de la administración pública estatal. Sujetar tales decisiones a la venia del Congreso local significaba restar oportunidad a la ejecución y correr el riesgo de que las iniciativas del Ejecutivo se vieran artificialmente postergadas en comisiones.

En segundo lugar, el gobernador Carlos Medina Plascencia jugó un papel ambivalente ante las decisiones del gobierno federal. Por una parte, su gobierno fue posible gracias a la intervención del centro, por lo que no estaba en condiciones de contradecir o cuestionar algunas de sus decisiones abiertamente. En algunos momentos críticos, recurrió a la intercesión del centro para enfrentar los conflictos con el PRI, aunque trató de independizarse.

Por otra parte, el gobierno de Carlos Medina procuró reacomodar las relaciones de poder en el interior del estado haciendo uso de estrategias de descentralización de funciones estatales, como la recaudación del impuesto predial y la ejecución de la obra pública, enmarcada en la política de fortalecimiento municipal y de participación social. Al transformar los criterios y procedimientos de asignación y control de las participaciones fiscales a los municipios, estableció nuevas reglas en la relación entre los poderes estatal y municipales.

Destaca como característica del gobierno local su postura demandante y receptiva de los procesos de federalización de las funciones del gobierno federal. El gobierno de Medina Plascencia asumió iniciativas en ese terreno demandando transferencias de la federación al estado en los sectores salud, agua, agricultura, control de precios de garantía, comercio exterior y educación desde el inició de su gestión. El gobierno local y el PAN estatal actuaron inclusive como promotores de nuevas reglas del juego en materia de participaciones federales a los estados involucrando a actores políticos de otros estados del país.

Carlos Medina estableció alianzas con sectores conservadores del empresariado local y regional así como con la jerarquía católica regional; sostuvo además posiciones ambivalentes con algunos sindicatos, como la FSTSE local y la Sección 45 del SNTE, de tradicional filiación priista, que se le enfrentó al organizar amplias movilizaciones en noviembre-diciembre de 1991 cuyas causas eran estrictamente locales. Obtuvo resultados favorables para muchas de sus demandas, sobre todo las relativas a prestaciones adicionales y de condiciones laborales.

La política educativa estatal durante el periodo 1985-1992

En 1985, el gobernador Corrales Ayala invitó al licenciado José Trueba Dávalos para encargarse de la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (Secyr).[55] Fue el único miembro no priista del gabinete.

[55] Trueba Dávalos perteneció a organizaciones como el FAT, el Instituto Mexicano de Estudios Sociales (IMES) y al Instituto Nacional de Investigación sobre Recursos Bióticos (Inireb)

No obstante las circunstancias que tuvo permanentemente en contra, como la impugnación del magisterio y de otros miembros del gabinete, fue el único secretario que permaneció seis años en el puesto e incluso fue ratificado por dos más durante el interinato de Medina Plascencia. Corrales Ayala[56] le otorgó un amplio margen de autonomía para tomar decisiones y emprender innovaciones en el campo educativo. Trueba Dávalos supo maniobrar para aprovechar el vacío de poder y la falta de control imperantes y dio un giro importante a la educación pública.

La política educativa de Guanajuato anterior a 1985 no fue formulada explícitamente en documentos de carácter oficial. De las actividades consignadas en los informes de gobierno se infiere que la Secretaría de Educación se ocupó de tareas tradicionales, como la ampliación de los servicios educativos, la formación de profesores, la regulación administrativa y laboral, el control de la disciplina escolar y la aplicación de los lineamientos curriculares establecidos por la SEP.

Ante esta situación, una de las tareas que se propuso el titular de la Secyr fue la elaboración y definición explícita de las políticas educativas que orientaran el quehacer de la Secretaría durante su gestión. El seguimiento de las principales líneas de política educativa de este periodo permite identificar tres grandes objetivos presentes en la toma de decisiones a lo largo de la gestión de Trueba Dávalos:

1. Reorientar y profesionalizar el quehacer de la Secretaría en torno a lo educativo, como actividad central, y articular el conjunto de tareas de la dependencia.

2. Dar una orientación de equidad al quehacer educativo, tanto en lo interno —elevar los índices de retención, promoción y permanencia de los alumnos, mejorar la relevancia de los aprendizajes en la escuela, detectar y atender problemas de rendimiento escolar— como en la ampliación y diversificación de la oferta educativa hacia sectores no atendidos.

3. Propiciar procesos sistemáticos de participación del personal en el quehacer de la Secretaría, tanto en oficinas centrales como en las escuelas,

---

como director del Centro de Recursos Bióticos para Zonas Áridas. Véase la entrevista a José Trueba Dávalos del 29 de noviembre de 1996.

[56] La posibilidad de permanencia de José Trueba radicó en un conjunto de alianzas tácticas y estratégicas con varios sectores del magisterio, tanto de la estructura del sistema (directores, supervisores, mandos medios tradicionales) como de la organización sindical local, en un permanente juego de posiciones marcadas por la distensión y el conflicto concomitantes. Lo anterior posibilitó que José Trueba tuviera la capacidad de lograr consensos sobre los programas y proyectos. Por otra parte, Corrales Ayala lo sostuvo no obstante las presiones en contra de miembros del gabinete debido a que su gestión educativa representó una fortaleza para un gobierno estatal carente de proyectos educativo y político.

como una contribución desde la educación al proceso de construcción de la democracia.

Con base en lo anterior, englobamos las políticas educativas del periodo en cuatro grandes líneas.[57]

- Desarrollo institucional y formación de cuadros técnicos para la innovación
- Ampliación de la cobertura y diversificación de modelos de atención a sectores excluidos
- Atención de los problemas de rezago y reprobación escolar
- Creación de nuevos espacios de participación en el quehacer educativo.

Desarrollo institucional y formación de cuadros técnicos para la innovación

Al inicio de la gestión en 1985, la Secretaría de Educación era una oficina de administración de personal y de recursos materiales y financieros que no atendía tareas de tipo técnico académico. En ese contexto, se promovió un cambio en la orientación institucional para darle sentido académico a lo administrativo y para desarrollar al mismo tiempo nuevas funciones técnicas.

El desarrollo institucional de la Secretaría, entre 1985 y 1991, fue uno de los soportes del proyecto de política educativa del periodo, ya que condujo a la creación de una plataforma normativa, administrativa y orgánica, a la vez que a la formación de recursos humanos capaces de conducir el quehacer educativo en la entidad,[58] y supuso un proceso permanente de tensión y negociación del secretario con los titulares de otras dependencias del gobierno estatal para obtener mayores recursos y financiar el crecimiento de la Secretaría.[59]

[57] La *Memoria Secyr, 1985-1991*, documenta la política educativa del periodo. Otra formulación organiza la exposición de políticas alrededor del concepto de calidad educativa y sus componentes básicos: equidad, eficiencia, eficacia y relevancia, en: *La educación básica en Guanajuato. Análisis y perspectivas*, Guanajuato, Secyr, 1993, pp. 53-61. Una versión resumida del mismo documento puede verse en: *Programa para la calidad de la educación básica*, Guanajuato, SEG-Gobierno del Estado, 1993.

[58] La *Memoria Secyr* presenta varias líneas de política que reflejan esta necesidad de desarrollo institucional, tales como: "Reestructurar la organización institucional", "Impulsar el desarrollo cultural", "Reestructurar las actividades deportivas", etcétera, pp. 8-10.

[59] La Secyr se enfrentaba con la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado porque ésta tenía el control centralizado de la administración de personal, administrativo y docente, basado en catálogos de puestos y "profesiogramas" por dependencia, que normaban la contratación de personas con determinado perfil profesional para ejercer funciones específicas.

Desde el inicio de la gestión de José Trueba, la política de desarrollo institucional tuvo como horizonte la formación de varios equipos interdisciplinarios *capaces de discutir los aspectos académicos de las disposiciones educativas giradas desde el centro hacia los estados, así como de crear proyectos educativos propios para la entidad.* Para ello se emprendieron varias estrategias: se promovió un proceso de transferencia tecnológica para el diseño y operación de proyectos en distintos ámbitos del quehacer educativo mediante asesorías externas y convenios de intercambio. Se creó un programa de posgrado que tuvo fuerte influjo en la formación de cuadros técnicos de la Secretaría.[60] Asimismo, se creó un Centro de Capacitación Estatal, el cual se constituyó como espacio crítico para la generación de proyectos con apoyo de asesores externos y centros de investigación. La conjunción de las estrategias citadas propició un cambio importante en el perfil profesional de los cuadros de la Secyr. Esto modificó en un lapso relativamente corto la relación de los actores para la toma de decisiones en la Secretaría. El titular se apoyó cada vez más en los diversos equipos especializados y recurrió con frecuencia a los egresados de los programas de formación. Este equipo comenzó a tener una mayor presencia en los procesos académicos relevantes de la Secretaría, aunque no generó en su interior nuevos liderazgos de amplio espectro.

La mayoría de los egresados de los programas de posgrado fue promovida entre 1991 y 1993 (ya durante el interinato) al rango de mandos medios y superiores; fue mediadora entre el campo de la investigación y el de la toma de decisiones. El secretario, sin embargo, no dejó de apoyarse en otros equipos que le aportaban elementos para tomar decisiones en diferentes ámbitos.

Ampliación de cobertura y diversificación de modelos de atención a diversos sectores

Esta línea integra el conjunto de esfuerzos desarrollados desde una perspectiva de equidad, ya que contempló tanto la ampliación de cobertura de la educación básica hacia zonas y sectores no atendidos, como el desarrollo de modelos alternativos de la oferta en distintos estratos, orientados a incorporar las necesidades, características y condiciones de vida más relevantes de los destinatarios.[61]

[60] Formado de 1989 a 1991 con cuatro programas: Especialización en Administración Educativa, Maestría en Administración Educativa, Maestría en Innovación Educativa y Doctorado en Ciencias con especialidad en Educación. Quienes ingresaron a esos programas se desempeñaban en los mandos medios y superiores o formaban parte del personal técnico.

[61] Algunos de los programas más significativos fueron: Programa de Preescolar Comunitario, Programa de Telesecundaria, Programa de Salud Escolar y Programa de Educación Indígena.

En 1991 se realizó el Diagnóstico de la Educación Básica en Guanajuato;[62] los resultados mostraron la gran heterogeneidad de la calidad educativa entre zonas urbanas y rurales, entre regiones y municipios. Asimismo, se confirmó el permanente deterioro en los indicadores de acceso, permanencia, retención, promoción y aprobación —más patentes en las regiones y sectores marginados—. Se logró medir la gran inequidad en la oferta y en el aprovechamiento de las oportunidades educativas e inclusive la insuficiencia de ellas, de manera que se comprobó la inoperancia de los modelos y normas de planeación y operación del sistema educativo.

La nueva plataforma de análisis que ofrecieron el estudio diagnóstico y el marco de referencia que lo sustentó, representó un cuestionamiento importante a la manera como se estaban atendiendo los problemas educativos. Mostró que la necesidad de revisar a fondo la estructura y funcionamiento del sistema en su conjunto era el camino idóneo para transformar la escuela, más que seguir generando proyectos de innovación que se sumaran a su quehacer cotidiano —complicando y entorpeciendo su funcionamiento— pero que no lograban influir en la práctica docente y los estilos de gestión escolar.

Atención de los problemas de rezago y reprobación escolar

Esta línea se propuso atender los problemas especiales que afectaban el rendimiento escolar de algunos alumnos, el bajo rendimiento global en términos de desarrollo de competencias de la mayor parte de quienes cursan la educación básica, y la escasa relevancia de los aprendizajes escolares para la vida presente y futura de los educandos. Sus propósitos de fondo fueron elevar la eficiencia y eficacia de los procesos educativos, esto es, la capacidad de alcanzar los resultados propuestos con el mejor aprovechamiento posible de recursos; asimismo, la noción de relevancia fue también muy clara en esta línea de proyectos, ya que se planteó la necesidad de contribuir al desarrollo de las capacidades básicas de niños y jóvenes, el interés por aprender y el estímulo al proceso de desarrollo.[63]

Esta línea conjugó cuatro preocupaciones ligadas entre sí: cómo disminuir o evitar la reprobación, cómo detectar y atender los problemas de rendimiento escolar, cómo aumentar la relevancia de los procesos educativos

[62] Estudio coordinado por el Centro de Estudios Educativos, A. C., sobre 14 indicadores de eficiencia y equidad, por centro escolar, localidad, región, municipio y estado.

[63] Alrededor de esta línea de políticas se desarrollaron proyectos como: Programa para Mejorar la Evaluación del Aprendizaje, Programa para la Recuperación de los Reprobados, Educación Especial, Programa de Rincones de Lectura, Programa de Educación Ambiental, Modernización de la Enseñanza de las Matemáticas, Programa de Educación Tecnológica.

escolares en la vida presente y futura de niños y jóvenes y cómo incorporar a los maestros a esta nueva línea de reflexión académica y de participación. A partir de éstas se diseñaron e instrumentaron proyectos de intervención en la escuela, con el propósito de fortalecer el trabajo docente en el aula. Por ejemplo, en el ámbito de la medición y evaluación de aprendizaje propiciar una mejora en las relaciones de enseñanza-aprendizaje, fortalecer el rendimiento escolar y disminuir la reprobación y deserción de los alumnos. Se concibió a los maestros como agentes capaces de aglutinar la diversidad de programas y proyectos en una acción coherente en su cotidianidad escolar, y como los principales mediadores entre las necesidades de sus alumnos y la oferta de los proyectos.[64]

Creación de nuevos espacios de participación en el quehacer educativo

Esta línea tuvo como propósito la creación y estímulo de nuevos espacios de participación en el interior de la Secretaría, tanto en las oficinas centrales como en las escuelas, con vistas a incorporar el aporte de los distintos agentes al proceso educativo. Se asumió la importancia de la contribución social de la educación a los procesos de democratización política y la exigencia del desarrollo de competencias para la participación.[65]

La cultura institucional heredada de gestiones anteriores e imperante en la Secyr al inicio de la gestión de Trueba Dávalos era sumamente autoritaria, basada en relaciones de jefes y subordinados. Se veía la necesidad de crear una cultura de participación y de toma de decisiones a partir del intercambio entre jefes y subordinados, que poco a poco fuera permeando el quehacer de la Secyr en distintos rangos jerárquicos y áreas, y a su vez referir todo este esfuerzo hacia el ámbito propiamente educativo. Se promovió desde 1987, en las oficinas centrales, un sistema de toma de decisiones compartidas, que se pretendió extender a las escuelas mediante procesos de consulta, decisiones colegiadas y estímulo a órganos de participación como las asociaciones de padres.[66]

[64] Estos últimos fueron concebidos como "remediales, complementarios o alternativos; deberían ser proyectos de excelencia educativa que ayudaran a mejorar la calidad del servicio en algún o algunos aspectos específicos" (José Trueba Dávalos *et al.*, "La dinámica educativa y cultural de Guanajuato", *Memoria de la gestión, 1985-1991*, Guanajuato, Secyr, 1991, p. 11).

[65] Algunos de estos proyectos fueron: Programa de Educación Cooperativista, Programa de-Constitución y Funcionamiento del Consejo Académico, Programa de Vinculación Escuela-Comunidad, Programa para la Modernización Educativa, consejos técnicos escolares y Proyecto Escolar.

[66] Durante 1987 y 1988, se establece el Consejo Académico y se inicia la promoción de la "revitalización" de los consejos técnicos escolares. En 1989, es publicado oficialmente un nuevo reglamento que delimita las funciones de los colegios llamados "comités técnicos sectoriales",

Estas líneas conjugadas —aumento en la capacidad técnica, centralidad de lo educativo sobre el quehacer administrativo y mayor participación democrática— fueron una apuesta a la transformación educativa mediante la calificación de las personas responsables de conducirla en sus distintos frentes y rangos de operación.

Hacia 1992, la Secyr se había ya transformado radicalmente respecto a la situación inicial: había acumulado y combinado el desarrollo institucional, la capacidad técnica, la voluntad y la capacidad políticas, la formación de varios equipos, y podía mostrar la audacia de sus programas y proyectos. Todo ello ofreció bases más sólidas para establecer relaciones distintas con las instancias federales del sector educativo.

La relación con el centro. La creciente sistematización de procesos de planeación y programación implantados por la SEP en los años ochenta significó para los estados una gradual pérdida de autonomía derivada del tipo de instrumentos operativos de control y gestión del crecimiento del sistema educativo. La SEP instrumentó formatos únicos nacionales para documentar cuestiones como la estadística de inicio y fin de cursos (F-911), los formatos de control escolar y certificación de estudios, la "programación detallada" para el establecimiento de escuelas y contratación de docentes y personal de apoyo, la asignación de claves de centros de trabajo, y el programa de inscripciones anticipadas, entre otros, cuya uniformidad producía en los hechos un efecto centralizador.[67]

Lo anterior fue posible en la medida en que la Secyr estaba en desventaja en los momentos de negociación de recursos financieros. Le correspondía elaborar las bases de información con criterios y procedimientos impuestos sin tener la visión de conjunto del estado, pues se limitaba al subsistema a su cargo. La SEP, en cambio, tenía la información de todo el estado, de modo que tenía

---

uno por cada área: ciencias naturales, matemáticas, etc. El Consejo Académico estaba formado por la representación de cada comité técnico sectorial y su responsabilidad era equivalente a la del Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE). El Consejo Académico daba lineamientos para el trabajo de los consejos técnicos escolares, de zona escolar y de región. Esto sin diálogo con la unidad administradora de los servicios federales, la cual tenía un Secretariado Técnico del CETE; en éste participaban algunos funcionarios de la Secyr, aunque sólo con un afán diplomático y protocolario, que no hacía distinto su funcionamiento estatal. Luego de la experiencia de trabajo del Consejo Académico, se promovió la constitución y funcionamiento de los consejos técnicos escolares, de zona y región, como una estrategia participativa de recepción y mediación crítica de las disposiciones contenidas en el Programa Nacional para la Modernización Educativa (programas ajustados, nuevo modelo educativo, perfiles de desempeño, prueba operativa, etcétera) por parte del magisterio del subsistema.

[67] Entrevista a Juan Carlos Camacho (director de Desarrollo Institucional de la Secyr, en 1991), 19 de diciembre de 1996.

la posibilidad de rebatir e incluso desechar el planteamiento estatal. Disponía políticas de desarrollo del sistema educativo nacional, establecía programas, metas, procedimientos de planeación y control a los que el estado tenía que subordinarse para solicitar y lograr autorización de recursos financieros.

Alrededor de este proceso hubo tensión, ya que el monto de los recursos por autorizar estaba asociado a la relación del gobernador con el presidente de la República, de tal suerte que la SEP asignaba los recursos discrecionalmente conforme a criterios no explícitos. El gobierno estatal recibía aproximadamente una décima parte de los recursos solicitados.

La Secyr estuvo sometida a un proceso dual de centralización que le restó autonomía de acción para lograr sus propias metas. Por una parte, creció la dependencia financiera, dada la insuficiencia de los recursos fiscales estatales, y, por la otra, dado el proceso de complicación de las normas y procedimientos de la SEP.

La relación con el organismo federal. La federación estableció una delegación regional que atendía los servicios educativos federales hacia 1974. A partir de 1978, la delegación de la SEP, ya estatal, aglutinó las direcciones federales de educación básica. A principios de 1983, la SEP dispuso la conformación de la Unidad de Servicios Educativos Descentralizados. Cuatro años más tarde, se establecieron los Servicios Coordinados de Educación Pública.[68]

El SNTE nacional influyó para que la SEP nombrara funcionarios en puestos de dirección de segundo o tercer nivel en el organismo federal de Guanajuato, lo que dio continuidad a las carreras de algunos que primero ocuparon puestos de dirección sindical y más tarde posiciones directivas en el organismo federal.

Las dependencias federales estaban diseñadas para operar los servicios como una extensión de las oficinas centrales de la SEP. En materia de personal, administración de recursos materiales y financieros, planeación de los servicios y operación de proyectos, la institución operaba bajo una estricta disciplina para cumplir los ordenamientos normativos y procedimentales establecidos, permitiendo escasos márgenes de maniobra a los operarios locales en términos de innovación y desarrollo de los servicios. Lo anterior contribuyó a la construcción de una cultura de jerarquización y obediencia a la norma y al funcionario: las formas de operación estaban más orientadas al control del funcionamiento del aparato administrativo para el crecimiento cuantitativo que a su desarrollo cualitativo. Las funciones de tipo técnico-

[68] Diódoro Guerra Rodríguez, *La descentralización educativa, estrategia para el desarrollo*, México, Leega, 1987, pp. 97-99; Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo, 1984, pp. 197-211.

académico eran ejecutadas también de acuerdo con instrucciones de la oficina central, obstaculizando la acumulación y desarrollo autónomo de capacidades técnicas de la dependencia.

La relación de la Secyr con la entidad federal estuvo marcada por el encuentro de dos culturas institucionales claramente distintas y en proceso de diferenciación cada vez mayor. En la instancia federal se asumía como un hecho natural que el centro tomara las decisiones y correspondiera a los estados llevarlas a la práctica lo más fielmente posible.

Esta diferencia de culturas puede ser considerada como uno de los factores más importantes para entender las dificultades que representó la fusión de los subsistemas federal y estatal después de la firma del Acuerdo.

Durante el periodo de Trueba Dávalos, la representación de la SEP en Guanajuato cambió seis veces de titular. La relación del organismo federal con la Secyr estuvo marcada por la permanente pretensión del primero de subordinar al segundo, por lo que fue conflictiva. Sobre todo había competencia por allegarse mayor cantidad de recursos; sin embargo, el poder de la dependencia federal era mayor y el sistema estatal distribuía, por ejemplo, los libros de texto disponibles luego de su reparto a las escuelas federales.

Lo anterior limitó las posibilidades de un trabajo coordinado entre las dos instituciones; sus relaciones se reducían a lo estrictamente esencial: comunicación de información estadística de control escolar. No existieron condiciones para una comunicación real en los procesos de toma de decisiones sobre la organización del servicio o sobre la planeación de la oferta.

En el aspecto operativo, el organismo federal con frecuencia trató de subordinar a la dependencia estatal ocultando procedimientos, negándole el acceso a los sistemas de organización y análisis de información y a la asistencia técnica en materia informática. También imponiendo nomenclaturas de manera que los servicios estatales mostraran falta de pericia en materia de planeación, organización y control del subsistema educativo a su cargo.[69]

En el terreno político, el director general del organismo federal actuaba como secretario de Educación en el estado en actividades públicas. Cada funcionario, estatal y federal, emitía un discurso político educativo particular y solía comportarse como si no existiera el otro. Un ejemplo de ello es la ceremonia oficial del "día del maestro", fecha en la que cada institución organizaba su celebración.

[69] Una evidencia de la desigual situación en el acceso y capacidad tecnológica para la producción y análisis de información se encuentra en los reportes de estadística básica producidos entre 1985 y 1991, por el Departamento de Estadística de la actual SEG. Los *software* utilizados, los datos procesados por una y otra entidad y el tipo de análisis estadístico muestran la evidente desventaja del subsistema estatal para el manejo de información.

En este contexto, la Secyr adoptó una actitud crítica sobre su relación con el organismo y las políticas federales. Entre 1989 y 1991, el estado encontró formas propias de instrumentar los proyectos derivados del Programa para la Modernización Educativa (prueba operativa, nuevo modelo educativo, perfiles de desempeño y otras propuestas del Conalte, como el proyecto escolar), en las que la entidad federal pretendió la dirección y coordinación de los procesos. La Secyr se esforzó en concretar los programas y proyectos desde perspectivas y planteamientos propios, apoyada en su creciente capacidad técnico-académica, que la habilitaba de la fortaleza política que le permitía disputar la dirección general de dichos programas y la posibilidad de remontar muchos de sus obstáculos para el financiamiento estatal.

Sin embargo, la Sección 45 del SNTE fue uno de los actores más significativos que participaron en la construcción de la política educativa estatal. Este sector tuvo varios enfrentamientos con la Secyr por el manejo de plazas y comisiones de maestros, la aplicación de criterios de escalafón a partir del establecimiento de concursos de oposición para el otorgamiento de plazas, promociones y ascensos, la política de cambios de adscripción de los maestros, y la aplicación de sanciones administrativas y laborales. Con frecuencia, dicha sección sindical tomó como "rehenes" en las negociaciones a algunos de los proyectos de innovación planteados por la Secretaría. La relación de la sección sindical con la autoridad administrativa se dio en el seno de los espacios de negociación locales, materializada, por ejemplo, en la discusión de los pliegos petitorios anuales. La conflictividad y la tensión permanente se constituyeron desde la racionalidad tradicional de la sección sindical estatal en instrumentos de defensa de sus acuerdos con los anteriores gobiernos priistas locales. El secretario estableció una línea de ruptura de esos viejos acuerdos corporativos del PRI y el SNTE como parte de una intencionalidad modernizadora de la administración pública de la educación. De este aspecto deriva la falta de respaldo e impugnación permanente al secretario.

Capacidad institucional para innovar

Lo expuesto hasta aquí permite afirmar que la gestión de Trueba Dávalos[70] introdujo una perspectiva distinta: construir una Secretaría nueva que modificara de raíz la cultura burocrática instalada, lo que demandaba un doble

[70] Entrevista al licenciado José Trueba Dávalos, 9 de octubre de 1996. El conjunto de líneas de política educativa formuladas por Trueba no tiene correspondencia alguna con la orientación general de las políticas del gobierno estatal, sino, como se ha dicho, fue construido en los vacíos y en ocasiones en las ausencias de política estatal.

esfuerzo: construir y corregir a la vez un proyecto educativo, y hacerlo en un contexto incierto y políticamente endeble por la no pertenencia al grupo priista a los cuadros panistas.

Se trataba de un proyecto novedoso y sumamente ambicioso: impulsar una nueva cultura educativa en el interior de la Secretaría y paulatinamente influir en el mismo sentido en el quehacer de las escuelas. De ahí que las líneas de transformación fuesen las mismas tanto en el ámbito central local como en el de renovación de la gestión escolar: el diagnóstico como elemento de referencia para juzgar y tomar decisiones que se plasmaran en nuevos proyectos de planeación, que a su vez habrían de ser acompañados y evaluados en su operación con vistas a reflexionar sobre sus resultados y enriquecer nuevamente la planeación.

Uno de los documentos elaborados por el titular de la Secyr en 1988 muestra con claridad que el gran proyecto de política era "lograr el cambio educativo", entendido como la reorientación de todos y cada uno de los componentes del sistema:

> Lograr el cambio educativo, para mejorar la calidad de la educación, implica un cambio estructural que abarca la generación de nuevas motivaciones (aspecto psicológico), la búsqueda de nuevas orientaciones valorativas (dimensión cultural del cambio), la definición de rumbos específicos para el quehacer educativo (implementación de una política educativa), el financiamiento de nuevos programas y la recuperación del poder adquisitivo de los salarios del magisterio en una etapa de inflación (vertiente económica), la disminución o abatimiento de déficits históricos (dimensiones cuantitativas del cambio), el desarrollo institucional del aparato administrativo en búsqueda de la optimización de los procesos (enfoque administrativo), la construcción, equipamiento y mantenimiento de edificios escolares (infraestructura física), la evaluación y actualización de los programas y métodos educativos (cambios en la técnica educativa), desarrollo de una nueva normatividad educativa (ángulo jurídico del cambio), desarrollo de instrumentos modernos de información (cambio en las comunicaciones), establecimiento de un sistema informativo computarizado (cambio tecnológico), modificación de los sistemas de formación de recursos humanos para la actividad educativa (cambio social), confrontación con quienes se oponen al mejoramiento de la calidad de la educación por sus particulares intereses (lucha contra la corrupción) y otros más para abreviar este listado que ya resulta demasiado largo.[71]

[71] José Trueba Dávalos, "Cambio educativo en Guanajuato", primera parte, *Hitos Educativos*, 4 de julio de 1988, plana 63.

Balance de condiciones y capacidades institucionales para la innovación

La gran cruzada por la educación en Guanajuato que fue emprendida en este periodo, enfrentó obstáculos de diversa naturaleza y generó fuertes resistencias tanto en los sectores magisteriales como en algunos cuadros de la administración central. Las impugnaciones al secretario y las movilizaciones en que se solicitaba su destitución, si bien acompañaron toda su gestión, presentaron crisis especialmente agudas, como la que se enfrentó en 1991 con la Sección 45.[72] Una de las variables más notables que explican la forma en que se entretejieron las relaciones, negociaciones y posiciones de poder entre quienes protagonizaron el proceso de innovación que siguió a la firma del Acuerdo en Guanajuato, se refiere precisamente a las condiciones previas gestadas en el subsistema estatal y que de manera genérica pueden denominarse como capacidades instaladas para la innovación.[73]

Tomando como base lo expuesto en el capítulo anterior sobre reforma e innovación, entendemos por *capacidad institucional la de innovar el conjunto de condiciones materiales, técnicas y políticas que posibilitan la apropiación crítica de la propia realidad educativa estatal así como el diseño, puesta en marcha y evaluación de propuestas y proyectos encaminados a atender las necesidades o problemas identificados como prioritarios, y, consecuentemente, a desarrollar procesos de mejoramiento continuo en su funcionamiento ordinario.*[74] En el siguiente cuadro mostramos algunas de las condiciones más importantes observadas por el estudio referido, en términos de obstáculos y facilitadores.

CUADRO 2
Condiciones para la innovación

Facilitadores	*Obstáculos*
Voluntad política: decisión clara y consistente de dar apoyo a propuestas y proyectos que aportaran beneficios a la calidad, equidad o relevancia de la educación en distintos ámbitos de la demanda.	Desarticulación de programas, proyectos innovadores y áreas del quehacer ordinario de la Secyr.
Flexibilización de criterios y procedimientos en el interior de la Secyr: modificación de rutinas,	Falta de consistencia teórico-metodológica en algunos programas y pobreza en el diseño de proyectos, como resultante de la dispersión y abundancia de iniciativas innovadoras.

[72] El movimiento de la Sección 45, desarrollado de octubre a noviembre de 1991, llevó a Medina Plascencia a solicitar una evaluación académica externa del quehacer de la Secretaría. Esta evaluación se concretó a un diagnóstico de la educación básica en el estado y una aproximación a la capacidad institucional de innovar. El estudio fue encargado al CEE.

[73] Fierro y Rojo, *La educación básica en Guanajuato. Diagnóstico y perspectivas*, cap. II, "Valoración de seis programas de innovación en Secyr durante el periodo 1985-1991".

[74] *Ibid.*

CUADRO 2 (*Conclusión*)

Facilitadores	*Obstáculos*
reglamentos y procedimientos de operación así como creación, de documentos normativos, y generación de nuevas formas de operación en el sistema. Formación local, permanente y consistente de recursos humanos, lo cual a su vez constituye el soporte del diseño y operación de distintas innovaciones. Incorporación de cuadros especializados dentro y fuera de la Secretaría, contratación de profesionales ya formados, lo que obvia en algunos proyectos el proceso de integración de equipos. Explosión de creatividad e iniciativa: la dinámica de desarrollo institucional, la diversificación de perfiles de funcionarios y la apertura democrática a las que se ha referido, constituyeron un ambiente sumamente nutriente para el despliegue de diversas iniciativas. Fortalecimiento interno mediante el intercambio con centros de investigación, algunas ONG y otras instituciones externas a la Secretaría. Orientación hacia la atención de problemas educativos relevantes y hacia la disminución de las desigualdades.	Centralismo. No obstante los esfuerzos por democratizar el quehacer de la Secretaría, la generación de innovaciones siguió la ruta de arriba hacia abajo, de las oficinas hacia las escuelas. Falta de respaldo político en el gabinete, vacío y antagonismo político que provocaron un desgaste permanente y un ambiente de incertidumbre que debilitaron muchas de las decisiones y proyectos. Pragmatismo, activismo: la preocupación por hacer mucho, lo más posible, en un marco de incertidumbre temporal por la fragilidad política. Esquema de innovación basado en la suma de proyectos de cambio, en lugar de atender las raíces y procesos básicos del quehacer educativo. Inexperiencia política de los cuadros técnicos que conducen muchas de las innovaciones, algunos de ellos ajenos y aislados de la Secretaría e impuestos por el secretario.

De lo anterior se desprende que la capacidad institucional para innovar en la Secyr fue desigual: tuvo más visión y posibilidades de proyectar hacia rumbos certeros que de consolidar metas y resultados; más creatividad que capacidad de articular y potenciar recursos. La diversidad de proyectos no se correspondió con la consistencia para su ejecución y evaluación ulterior. Lo anterior no implica que hubiera una actitud antifederal en el estado sino, por el contrario, un afán de aprovechar programas y proyectos de iniciativa central, pero adaptándolos al contexto local y dándoles coherencia en el marco de las políticas educativas estatales.

Sin embargo, en el marco de la federalización de la educación básica, el periodo analizado representa la plataforma institucional, técnica y política para conformar al estado como un actor clave capaz de plantearse el problema de la recepción de los recursos pero, sobre todo, de definir un proyecto institucional educativo para sí mismo. Esto explica el hecho de que los servicios educativos estatales, en el momento de la firma del ANMEB, mostraran mayor capacidad de liderazgo en un proceso de cambio modernizador y un mayor prestigio social para dirigir dicho proceso, a pesar de que eran res-

ponsables administrativos de menos de un tercio de los servicios de educación básica en Guanajuato.

Situación educativa en Guanajuato antes del ANMEB

En 1992 operaban dos instituciones por parte del gobierno estatal de Guanajuato: la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación, que atendía los servicios de educación básica y normal, y la Universidad de Guanajuato, que ofrecía educación media superior (bachillerato y técnico profesional) y superior. Por su parte, el gobierno federal, con mediación de los Servicios Coordinados de Educación, era responsable de los servicios de educación básica. Para atender otros niveles operaban de manera independiente las delegaciones federales de la DGETI, DGETA, Conafe, Conalep, INEA, CAPFCE, Conacyt y tres unidades de la UPN.

Escuelas, alumnos y maestros por nivel y sostenimiento en educación básica[75]

La dinámica de expansión de los servicios educativos de preescolar, primaria y secundaria no fue homogénea, pues cada nivel manifiesta procesos diferenciados, más acusados respecto a su sostenimiento.

En el momento de la firma del ANMEB, la federación atendió en el nivel preescolar 80.4% del total de la matrícula estatal, el estado 12.2% y los particulares 7.3%. En la enseñanza primaria, la federación atendía 67.4% del total de la matrícula, el estado 25.5% y los particulares 7.0%. De la matrícula total de educación secundaria correspondía 54.9% a la federación, 31.9% al estado y 13.0% a los particulares.

CUADRO 3
Sostenimiento de los servicios educativos en el estado
Fin de cursos 1991-1992

Nivel	*Federal*			*Estatal*			*Particular*		
	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes	Escuelas	Alumnos	Docentes
Preescolar	1711	106804	3588	218	16195	506	122	9716	395
Primaria	3270	519337	16180	676	196737	5998	202	54009	1589
Secundaria	175	94062	3769	529	54721	2807	157	22424	1968

[75] *Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional*, fin de cursos, ciclos 1990-1991, 1991-1992, México, CEE.

El gobierno estatal se esforzó en el nivel preescolar para incrementar su capacidad de oferta por medio de programas alternativos, mientras que en educación primaria y secundaria tuvo la capacidad de sostener su participación porcentual en la atención al total de la matrícula. Lo anterior fue resultado de las políticas, programas y proyectos alternativos desplegados durante la gestión de José Trueba al frente de la Secyr.

Si bien el gobierno federal fue responsable de la mayoría de los servicios, que en promedio representaban dos tercios de la oferta total y su crecimiento fue mayor, el gobierno estatal "compitió" de manera constante con la federación al invertir más recursos en maestros y en la creación de escuelas, que le permitieron atender en promedio a 23 de cada 100 guanajuatenses en los tres niveles de educación básica.

Indicadores de eficiencia interna por nivel y sostenimiento en educación básica[76]

La federación y el estado hicieron esfuerzos para expandir la cobertura en la educación preescolar y en la secundaria, y sostener el rango de oferta en la primaria. Sin embargo, el crecimiento del sistema implicó un proceso diferenciado y desigual de deterioro o mejora en términos de su eficiencia (expresada en su capacidad de retener y promover a los alumnos).

a) *Deserción-retención.* De entre los servicios de sostenimiento federales, estatales y particulares, los federales mostraron una menor capacidad de retención en preescolar y primaria, y regular en secundaria; los estatales tuvieron una regular capacidad para retener a los estudiantes en los niveles preescolar y primario y la menor capacidad de retención en secundaria. En tanto, fueron los servicios de sostenimiento particular quienes mayor capacidad de retención alcanzaron en los tres niveles.

b) *Reprobación-promoción.* Observando el fenómeno de la reprobación en su conjunto, puede afirmarse que el sistema mejoró su capacidad para promover a los alumnos de un grado escolar a otro (en primaria mejoró 1.0%, en secundaria 2.18%). Sin embargo, es notorio que los federales tuvieron, de entre los tres tipos de servicios, la menor capacidad para promover a sus alumnos en primaria y en secundaria (donde perdieron capacidad de manera notable). Por su parte, los estatales mostraron una regular capacidad de promoción de sus alumnos de primaria y la mayor en el caso de secundaria. Los servicios de sostenimiento particular alcanzaron mayor capacidad de pro-

[76] *Idem*; *Diagnóstico de la educación básica en Guanajuato*, México, CEE, 1992.

moción de los alumnos de primaria y una regular capacidad para promover a los de secundaria.

En conclusión, los servicios de sostenimiento estatal aumentaron más rápido sus indicadores y tuvieron mayor eficiencia que los de sostenimiento federal. Lo anterior en términos de que los servicios estatales incrementaron su capacidad de retener a los alumnos (excepto en primaria, nivel en el que el sistema en su conjunto perdió capacidad) y mejoraron su capacidad para promover a los alumnos de un grado a otro, siempre en una proporción mayor que los servicios de sostenimiento federal. Sin embargo, es notable el contraste entre los resultados de los servicios federales y los sostenidos por particulares, pues mientras los primeros siempre fueron los menos eficientes, los segundos mejoraron en mayor medida sus indicadores y destacaron por ser los más eficientes del sistema en su conjunto.

En síntesis, en tanto la federación expandió sus servicios educativos al disponer de mayor capacidad financiera, institucional y operativa, perdió capacidad para mejorar su eficiencia, al hacerlo de manera más lenta o inclusive al empeorar sus indicadores de retención, promoción y eficiencia terminal. Por el contrario, los esfuerzos del sostenimiento estatal fueron más congruentes, pues produjeron resultados positivos en los dos ámbitos; en tanto se esforzaron por expandir sus servicios, simultáneamente lograron mejores indicadores de eficiencia. La estabilidad relativa de los servicios de sostenimiento les ha permitido sostener su oferta de oportunidades y mantener sus niveles de eficiencia muy altos.

La equidad y el rezago educativo[77]

A pesar de lo anterior, en Guanajuato el rezago educativo se mantuvo alto, al manifestarse procesos de inequidad social y desigualdad regional en la distribución de las oportunidades de acceso, permanencia y promoción de la población en los servicios educativos. Las dimensiones del rezago educativo en el estado son comparables a las de aquellos estados cuya pobreza y marginación socioeconómica son los más altos del país, y su expresión en números absolutos y relativos demuestra que tales esfuerzos han sido insuficientes.

a) *Analfabetismo*. El promedio estatal de población mayor de 15 años analfabeta disminuyó desde 37.46% en 1970 hasta 16.52% en 1990. Sin embargo,

[77] *Idem*; *La educación básica en Guanajuato, análisis y perspectivas*, Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, 1993, así como el *XI Censo General de Vivienda, 1990, Guanajuato. Resultados definitivos*, y la publicación especializada del INEGI, *Estadísticas de la Educación*, cuaderno 1, 1993.

el sistema educativo no sólo no alfabetizó a más personas analfabetas, sino que permitió que un sector de población del grupo de edad de 6 a 14 años transitara hacia el siguiente sin haber sido alfabetizado. En 1990, el promedio nacional de población analfabeta era de 12.44%. Guanajuato se encontró entre los 8 estados de la República con mayor porcentaje de población analfabeta en el país.

En el interior del estado, las variaciones por municipio son muy polarizadas. En 1990 había algunos, como León y Celaya, cuyo porcentaje de población analfabeta era menor a 11.50%, en tanto otros tenían porcentajes que duplicaban el promedio estatal: Xichú, con 37.28%, y Santa Catarina con 34.66 por ciento.

b) *Escolarización.* A pesar de la ampliación de la oferta de oportunidades de acceso a la educación básica, la población en edad de asistencia obligatoria a la escuela —de 6 a 14 años— en 1990 sólo representó 81.6%; el estado de Guanajuato se encontró entre los 5 primeros estados del país con menor tasa de escolarización de la población dentro de ese rango de edad.

En el ámbito municipal se presentaron desigualdades semejantes a las del indicador anterior, ya que mientras algunos municipios tuvieron promedios muy bajos, como Celaya (10.64%) y Salamanca (12.63%), otros alcanzaron entre 30.70% (Tierra Blanca) y 37.56% (Xichú).

En 1990, 41.0% de los niños de 5 años del estado de Guanajuato no asistió a la escuela (preescolar). En este caso, el estado se encontró entre los 10 primeros del país, con una tasa menor de escolarización en la población de esa edad. El fenómeno de la desigualdad regional se reitera: mientras en el municipio de Celaya sólo 26.48% de los niños no asistió, en el caso de Xichú, 77.75% no lo hizo.

c) *Oportunidades de educación secundaria.* La absorción a secundaria de los egresados de primaria es, desde el punto de vista de la equidad, uno de los mayores problemas educativos en la entidad, pues en el periodo que va de 1985 a 1991, las oportunidades de ingreso a la enseñanza secundaria disminuyeron. En 1985, 69.3% de los egresados de sexto año de primaria logró su ingreso a secundaria. En 1991 sólo 66.4% pudo hacerlo.

De acuerdo con los datos de 1991, de los 32 estados de la República, Guanajuato fue el que menos oportunidades ofreció a sus egresados de primaria para inscribirse en la secundaria y éstas se distribuyeron más desigualmente entre los municipios del estado. Mientras en los municipios de Xichú y Jerécuaro menos de 30% de los egresados de primaria accedió a la secundaria, otros como Celaya y Villagrán lograron dar cabida a más de 80 por ciento.

d) *Promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años*. Para 1990, el promedio de escolaridad alcanzó a superar el quinto grado. La dinámica local de incremento del promedio de escolaridad es más rápida que la nacional, puesto que en Guanajuato varió 2.3 grados de 1980 a 1990, y en la República sólo 1.2 grados durante el mismo periodo.

La variación del promedio de escolaridad de la población por municipio evidencia el grado de inequidad en las oportunidades de acceso, permanencia y promoción en la educación básica para la población de las regiones del estado: mientras los municipios del centro llegaron a alcanzar seis o más grados promedio (Celaya, 6.5; Guanajuato, 6.9; León, 6.0), los de las regiones noreste y sureste no rebasaron los 3.0 grados (Xichú, 2.5; Atarjea, 2.8; Jerécuaro, 3.0).

De lo expuesto hasta aquí podemos concluir que en Guanajuato las condiciones previas a la firma del Acuerdo —considerando los órdenes político, social y educativo— representaron una coyuntura favorable para la innovación. En lo político, el gobierno panista adoptó una orientación decidida hacia procesos descentralizadores en el marco de un discurso federalista; en lo social, era evidente una grave problemática de polarización reflejada en la desigual distribución de oportunidades educativas, con un alto grado de rezago acumulado en las regiones socioeconómicas más pobres. En lo educativo, se disponía de dos organizaciones con culturas y tradiciones sumamente diversas, cuyas lógicas de operación tendían a diferenciarlas cada vez más, principalmente en cuanto a sus objetivos y formas de relación con el centro. Comparando ambos subsistemas, el estatal mostró una mayor contribución para abatir los índices de rezago educativo del estado.

En este contexto se configuraron las condiciones para que el Acuerdo fuera visto desde Guanajuato como una oportunidad para transformar el sistema educativo, como estrategia para enfrentar mejor los problemas de la calidad y la equidad de los servicios respectivos.

El proceso de innovación en el sistema educativo de Guanajuato, 1992-1995

En el siguiente cuadro se muestra esquemáticamente la política educativa estatal, desde que Trueba Dávalos se hizo cargo de la Secyr, invitado por el gobernador Corrales Ayala, en 1985, hasta después de la reforma del sistema educativo, con Miguel Limón Rojas como secretario de Educación.

CUADRO 4
Sinopsis de la política educativa estatal, 1985-1996

Crono-logía	*Referencia nacional*	*Política educativa y nacional*	*Contexto local*	*Política educativa local*: *Secretaría de Educación Estatal*	*Política educativa local*: *Organismo Federal de Educación*
1985 1986 1987	Miguel de la Madrid	Descentralización de la vida nacional	Rafael Corrales Ayala	José Tueba Dávalos, secretario Definición de políticas educativas explícitas	Crear la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, organismo desconcentrado que opera funciones delegadas
1988 1989 1990	Elecciones federales Carlos Salinas	Programa Nacional de Modernización Educativa	Diversificación de la oferta política, agitación e inestabilidad políticas, avance de la oposición	Profesionalizar la administración educativa, reorientar funciones, formar personal, fortalecer la capacidad técnica institucional Políticas: equidad, diseño y operación de programas educativos alternativos	Crear los Servicios Coordinados de Educación Pública del Estado, organismo desconcentrado que opera funciones delegadas y programas-proyectos diseñados en el centro Coordinar la elaboración del Programa Estatal de Modernización Educativa
1991	Manuel Bartlett, secretario de Educación	Nuevo Modelo Educativo y Prueba Operativa Perfiles de Desempeño	Elecciones de 1991, conflicto postelectoral Solución central: interinato al PAN Régimen del interinato a cargo de Carlos Medina Plascencia	Contribuir a la democracia desde la educación: fomento a la participación Adecuar los programas federales al contexto local Acumular capacidades técnicas, políticas y financieras para la innovación Ratificar a José Trueba Dávalos como secretario de Educación. Consolidar equipos de trabajo y maduración de políticas y programas	Durante el periodo participan al menos seis directores generales del organismo federal. Discontinuidad de estilos de gestión y prioridades "locales" "Operan" innovaciones delegadas desde el centro

CUADRO 4 (*Conclusión*)

Crono-logía	*Referencia nacional*	*Política educativa y nacional*	*Contexto local*	*Política educativa local*	
				Secretaría de Educación Estatal	*Organismo Federal de Educación*
1992	Ernesto Zedillo, secretario de Educación	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica	Recomposición de fuerzas políticas locales Gobierno local demandante de procesos federalizadores	Firma de los convenios particulares del ANMEB Elaboración del Diagnóstico de la Educación Básica en Guanajuato (eficiencia, equidad y capacidad institucional para innovar) Difusión del ANMEB Implantación del PEAM	Creación del organismo descentralizado del gobierno del estado denominado Instituto para la Federalización y Modernización Educativa (Ifyme) Desarrollo institucional acelerado Autonomía presupuestal respecto al estado
1993		Reforma a los planes y programas de estudio. Nuevos libros de texto Programas de atención al rezago	Alta conflictividad político-partidista por la demanda de elecciones extraordinarias	Convivencia competitiva entre los dos organismos Implantación del Programa Carrera Magisterial Implantación del PAM Establecimiento de la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato Elaboración y presentación del Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica (PECEB) Conflicto de liderazgo entre las dos dependencias: Secretaría de Educación e Ifyme	
1994 1994 2ª parte	Ángel Pescador Osuna, secretario de Educación Elecciones federales Ernesto Zedillo, presidente	Congreso de educación del SNTE: diez propuestas para calidad de la educación Sistema Nacional de Evaluación	Activismo federalista del gobierno interino Aprobación de las reformas al Código Electoral del Estado Convocatoria a elecciones extraordinarias	Fusión de las dos dependencias con unificación de mando superior, Secyr luego SEG Nombramiento de nuevo secretario de educación en el estado. Diseño del Plan Rector para la Reorganización de la Secretaría de Educación de Guanajuato (SEG) Diseño de modelos estratégicos e instrumentos de apoyo: modelo escuela, modelo supervisión escolar, modelo unidades municipales de educación, modelo oficinas centrales, proyecto escolar, centros de desarrollo educativo Se inicia el proceso de implantación de la reforma con integración de las oficinas centrales de la SEG, desaparición de la organización por niveles e implantación de la organización por funciones, la creación de las Umes y el establecimiento de los Cedes Implantación normativa de la nueva organización, reconstrucción de los equipos de trabajo procedentes de las dos instituciones fusionadas	

1995	Crisis financiera Miguel Limón Rojas, secretario de Educación	Programas para atender el rezago Actualización de docentes (centros de maestros) Programa de Desarrollo Educativo	Campañas políticas Alta conflictividad e incertidumbre políticas Elecciones extraordinarias, mayo Toma de posesión del nuevo gobernador	Implantación, que incluye la capacitación sobre proyecto escolar y la capacitación para la construcción de la supervisión escolar Inicio de operación de las Umes (anteriores delegaciones del organismo federalizado) Desconcentración del órgano responsable de la formación y actualización de docentes Reacción y resistencia activa de supervisores y jefes de sector Resistencia-negociación posterior de las secciones 13 y 45 del SNTE con la Secretaría El conflicto articula demandas salariales y laborales con otras relativas a la no implantación de la reforma Posicionamientos político partidistas en las campañas para la elección de gobernador Nombramiento del nuevo secretario de Educación Neutralización y desactivación del conflicto Se pospone la implantación de los componentes de la reforma; otros cambian de orientación Desarticulación de los equipos de trabajo y tomadores de decisiones de la implantación de la reforma Cambio de orientación en las políticas
1996			Plan Básico de Gobierno Demandas federalistas	Proceso de consulta respecto al Programa para la Transformación Educativa Nuevos proyectos de intervención en la escuela. Políticas para la educación media superior Ajustes en la organización estructural funcional de las oficinas centrales de la SEG

Etapa de incubación de la reforma, 1992-1993

El periodo comprendido entre mayo de 1992 y diciembre de 1993 puede considerarse como la última y más intensa etapa de incubación del proceso de cambio en el sistema educativo de Guanajuato, toda vez que se ha reconocido a la gestión de Trueba Dávalos como una larga fase de construcción de condiciones para la innovación, desde el subsistema educativo estatal. Ésta tiene como punto central el proceso político de conformación de los actores de la reforma. La tensión fundamental se dio alrededor de la búsqueda de liderazgo en la definición del proyecto educativo de Guanajuato. Se configuraron nuevos actores en el escenario educativo, con perfiles y estrategias claramente diferenciadas en el esfuerzo por posicionarse ante el proceso, en el marco de las condiciones incipientes en que se concretó la descentralización.

CUADRO 5
Fase de incubación de la reforma: mayo de 1992 a diciembre de 1993

Periodo	*Procesos relevantes: administrativo-financieros, político-laborales y formativo-institucionales*
Mayo 1992	Firma del ANMEB, firma de los convenios particulares Creación del organismo descentralizado del gobierno estatal para la recepción de los servicios federales
Mayo-julio 1992	Constitución de nuevos actores en el sistema educativo local: • enlace de la SEP con los organismos del estado • director del organismo federalizado • titular de la Secyr como cabeza del sector Educación
Julio 1992-diciembre 1993	Dinámica de competencia sin colaboración entre las dos instituciones, por el control local del proceso y la conducción de los programas derivados del Acuerdo (PEAM, carrera magisterial. Toma de postura de los actores respecto de las políticas y programas federales: aplicación *vs.* adaptación
Julio-agosto 1992 en adelante	Proceso de recentralización de la SEP federal, planeación, programación y presupuestación para autorizar presupuesto.
Marzo-junio 1993	Creación de la Comisión para la Integración del Sistema Educativo Elaboración del Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica (PECEB), expresión inicial de Proyecto Educativo local que responde al ANMEB
Mayo-junio 1993	Reposicionamiento de la Secyr respecto de las demás dependencias federales y estatales que intervienen en el sector educativo
Julio-agosto 1993	Conflicto suscitado por el desconocimiento del Ifyme del PECEB
Septiembre 1993	Comparecencia del secretario al Congreso del estado Ratificación de las propuestas contenidas en el PECEB
Octubre 1993	Renuncia del titular del Ifyme
Noviembre-diciembre 1993	Intervención del Ejecutivo para integrar y fusionar la Secyr y el Ifyme en una primera fase de transición
Enero 1994	Integración del Ifyme y la Secyr en una sola dependencia y nombramiento de un nuevo secretario Creación de una unidad coordinadora para la reorganización del sistema educativo

La configuración de los actores de la reforma y la tensión por el control del proceso

En mayo de 1992, después de la firma del ANMEB, se estableció un organismo descentralizado[78] para la recepción de los servicios educativos federales transferidos al estado, denominado Instituto para la Federalización y la Modernización Educativa de Guanajuato (Ifyme), con lo que formalmente se estableció la presencia de dos interlocutores frente a la SEP. Por la parte estatal, el licenciado José Trueba, quien participó tanto en la formulación de los documentos de creación de este organismo como en la propuesta de candidatos para dirigirlo, y el licenciado Rodrigo Moreno, invitado por el gobierno del estado para dirigir este organismo.[79]

Se establecieron dos interlocutores frente a la SEP: la secretaría estatal y el organismo descentralizado, por medio de una figura de nueva creación denominada "enlace". El funcionario que la desempeñó fue nombrado por la misma Secretaría. Sin embargo, con frecuencia la SEP asumió como su interlocutor al nuevo organismo, toda vez que las relaciones preexistentes entre funcionarios continuaron vigentes.

De esta manera, si bien el ANMEB había transferido formalmente al gobierno competencias administrativas —de dirección y control— de los servicios educativos federalizados, éste no tenía el completo dominio sobre los procesos operativos concretos, fueran de la operación regular o de los nuevos programas y proyectos contenidos en el Acuerdo. Las lógicas y las normas de operación e instrumentación eran externas a la racionalidad operativa de las instituciones estatales y muy acordes a las de la institución receptora de los servicios transferidos.

Esta situación puede considerarse el origen de la dinámica de *competencia sin colaboración* que muy pronto comenzó a establecerse entre Ifyme y Secyr, en la que la institución estatal pretendía el control de los procesos por ser legalmente la "cabeza de sector" y tener un criterio educativo propio, en tanto la institución receptora de los servicios transferidos asumía el control de los procesos al desarrollar su acción con los mismos códigos de la federación. Ambas posiciones se tradujeron en una constante tensión ins-

[78] Estipulado en los convenios particulares de la federación con el estado y de éste con el SNTE. Tales convenios fueron elaborados por el gobierno federal y discutidos con los estados sólo unas semanas antes de su firma.

[79] El licenciado Rodrigo Moreno hizo su carrera política principalmente en el gobierno federal y llegó a ser secretario general de gobierno del DDF, cuando Ramón Aguirre fue regente del Distrito Federal. Se encontraba realizando labores académicas en la ciudad de León, Guanajuato, cuando fue designado director general del Organismo Descentralizado.

titucional por el control local del proceso operativo de los programas federales derivados del ANMEB, que fueron diseñados en el centro y enviados a los estados para su implantación; el Programa Emergente de Actualización del Magisterio (PEAM) y el Programa de Carrera Magisterial.

Ámbitos donde se advierte la tensión por la conducción de los procesos locales

La descentralización, como una de las medidas del ANMEB, comenzó a operar de manera inmediata en los estados en los aspectos administrativo y financiero, en tanto que la instrumentación de las restantes líneas tomó sus tiempos particulares para cada una.

La de la nueva condición de descentralización del sistema educativo supone la posibilidad del gobierno local de ejercer el presupuesto, organizar la prestación regular de los servicios, introducir modificaciones tanto en las estructuras y funciones del organismo descentralizado como en las de la Secretaría. La tensión por el liderazgo gravita en esta etapa principalmente alrededor de la conducción local de los programas diseñados en el centro.

Un rasgo del proceso fue la respuesta de cada institución respecto a las políticas federales: la Secyr asumió la posibilidad de adaptar cada programa federal al entorno local. El Ifyme, en cambio, adoptó linealmente las instrucciones de los programas federales sin intervenir en los contenidos y en los procesos. La primera fue proactiva; el segundo, receptivo.[80]

En el aspecto *administrativo presupuestal*, la SEP desempeñó un papel importante en la construcción de las relaciones interinstitucionales del sector educativo en el estado. Se reconocía que sus relaciones eran con el gobierno estatal, el titular de las relaciones laborales con el magisterio federalizado, receptor de las partidas financieras del sector educativo transferido por medio del Convenio Único de Desarrollo, y responsable de la operación de los programas regulares del sistema educativo. Sin embargo, en la operación administrativa del sistema, la SEP intervino directamente en los procesos de planeación, programación y presupuestación.[81]

[80] Las entrevistas realizadas con funcionarios de ambas dependencias dan cuenta de la presencia de dos culturas en constante fricción. Las propuestas centrales constituyen el marco de esta tensión.

[81] Mediante mecanismos de control de información como la “programación detallada”, la estadística básica del sistema educativo, las inscripciones anticipadas y los programas de obra pública en infraestructura para educación. Esto supone la confrontación de dos lógicas de control sobrepuestas a un mismo organismo: la estatal y la federal. Esta última, paradójicamente, es un control nuevo para el sistema estatal que no existía antes del ANMEB.

Desde 1992, la Secyr debió apegarse a la normatividad federal respecto a planeación y presupuestación, al mismo tiempo que seguía la reglamentación del gobierno estatal. En este aspecto generó una dinámica de mayor subordinación del estado al gobierno federal.

La federación inició la evaluación del proyecto de presupuesto con el análisis de la aportación que el estado hacía al gasto global en educación y de las políticas de crecimiento del sistema educativo en cuanto a las nuevas plazas docentes, la construcción de aulas y el número de alumnos por atender. Una vez autorizado el presupuesto federal para la educación e informado el estado de ello, la Secyr presentó el proyecto de presupuesto de 1993 al Congreso del estado como parte de la Iniciativa de Ley de Ingresos y Egresos del Gobierno del Estado.[82]

La estructura programática presupuestal dominante fue la federal. Esto representó para la Secyr el deber de realizar un conjunto de operaciones para hacerla compatible con la estatal que, a su vez, estaba cambiando a propósito de las nuevas formas de planeación estratégica instrumentadas por la Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional del Ejecutivo (en adelante DO) e implantadas por la Secretaría de Planeación y Finanzas. La Secyr, en este contexto, tuvo que atender la diversidad de criterios de tres instancias: la federación, el gobierno estatal y los asesores. El Ifyme, en cambio, recibió el presupuesto autorizado "etiquetado" en su propia estructura programática y continuó su operación sin plegarse a los dictados de la Coordinación de Asesores ni a los de Planeación y Finanzas. Gozó, en este momento, de una autonomía en la administración presupuestal que le permitió continuar sin cambiar sus procesos de operación.

El organismo descentralizado no se subordinó al mandato del gobierno estatal, ya que disfrutaba de condiciones que le reportaban ventaja respecto de la Secretaría, tales como la autonomía financiera, la capacidad administrativa para hacer frente a los programas del ANMEB, la continuidad en sus relaciones con la SEP, la cercanía del enlace de la SEP y un director general con claridad de metas, y amplia experiencia en el sector público y la política federal.

Por su parte, la Secyr estuvo imposibilitada para constituir un liderazgo institucional fuerte que le permitiera dirigir la acción del instituto descentralizado, debido a la referida falta de autonomía institucional respecto a la Secretaría de Planeación y Finanzas del estado, la Coordinación de Asesores y las restricciones presupuestales auspiciadas por el gobierno estatal.

[82] Entrevista realizada al ingeniero Juan Carlos Camacho, director de Planeación durante el periodo 1993-1997.

Administración de programas. En un contexto de competencia y creciente rivalidad entre los responsables de funciones homólogas de las dos instancias del sector educativo, el Ejecutivo estatal, por medio de la coordinación de asesores DO, planteó la necesidad de coordinar la acción de las dos instituciones, de manera que se unificaran y sumaran esfuerzos.

Un ejemplo de lo anterior fue la participación de ambas instancias en el Programa Carrera Magisterial (Cam). El Ifyme participó principalmente en lo administrativo, mientras que la Secyr intentó intervenir en los aspectos técnico-académicos.

Programas pedagógico-curriculares. El único espacio nuevo de participación para los estados en la gestión curricular es el referido a los contenidos regionales para la educación primaria y secundaria. A este respecto, la Secyr tuvo el liderazgo en las principales actividades que demandaron intervención local.[83] Sin embargo, en este ámbito la tensión giró alrededor de la competencia por asumir el control de las unidades de la UPN y del Cam, transferidas por la federación al estado en una segunda instancia. En el estado se generó una dinámica de competencia entre los diversos grupos relacionados con la formación y actualización del magisterio. Por una parte, la Secyr tenía un equipo de profesionales desarrollado y consolidado que coordinaba las normales estatales y particulares, interesado en fortalecer y ensanchar su ámbito de acción incorporando bajo su control a las unidades del Cam y de la UPN. Por la otra, un grupo especializado adscrito a la unidad Guanajuato de la UPN tenía un proyecto mayor: establecer una universidad pedagógica estatal, que aglutinara tanto a las unidades de la UPN como a las escuelas normales, bajo la dirección de la primera.[84]

El segundo grupo inició su proyecto y fortaleció su capacidad de gestión al lograr que el organismo descentralizado le diera cabida en su estructura, al crear la Dirección de Educación Superior Pedagógica, instancia de intermediación político, administrativa entre la Dirección General de Educación Normal de la SEP y la Unidad Ajusco de la UPN, con las unidades ubica-

[83] El Programa Emergente de Reformulación de los Materiales y Contenidos Educativos se refirió a la reelaboración de los planes, programas de estudio y los libros de texto. Siendo competencia de la federación la elaboración de los planes, programas y contenidos, en una primera etapa correspondió al estado difundir al magisterio los lineamientos de la reforma por medio de los cursos del PEAM y distribuir los libros de texto de educación primaria. El único espacio de participación de los estados en la reforma curricular fue la propuesta y elaboración de libros de texto regionales. En el caso de Guanajuato, el equipo técnico que participó procedía de la Secyr. En este rubro, la federación tuvo una participación unilateral permanente y sujeta a la coyuntura del debate nacional sobre los libros de historia.

[84] Entrevistas a actores del proceso de la UPN y de la Dirección de Educación Superior de la Secyr.

das en el estado. El proceso se complicó, sin embargo, cuando las unidades de la UPN reclamaron claridad en su estatus jurídico, en tanto que tenían dos líneas de mando y control académico y administrativo, la del Ifyme y la del Ajusco. Esta ambivalencia generó conflictos permanentes por la cuestión salarial, las condiciones laborales y las políticas académicas.

Dados los estrechos márgenes de intervención en este ámbito que el ANMEB ofreció a los estados, no se presentaron otras iniciativas locales para asumir más directamente la gestión curricular.

Nuevos actores en el proceso político institucional del proyecto educativo estatal

Creación de la Comisión para la Integración del Sistema Educativo. En el marco de las tensiones entre Ifyme y Secyr se crearon las condiciones políticas en el gabinete estatal para que se estableciera de manera bipartita una Comisión para la Integración del Sistema Educativo, responsable de coordinar y evaluar los trabajos derivados del cumplimiento de dos grandes objetivos de la política y el plan estatal de gobierno para 1993: "emprender estrategias que permitan operar de forma eficiente y eficaz los objetivos del ANMEB a corto, mediano y largo plazo [e] integrar un auténtico Sistema Educativo Estatal orientado a su misión y compartiendo una visión de futuro".[85]

La Comisión para la Integración del Sistema Educativo estatal estuvo conformado en principio por personal de las dos instituciones. En el caso de la Secyr, el secretario nombró a su secretario particular y a un profesor experimentado de larga trayectoria docente y administrativa. Por su parte, el titular del Ifyme nombró para incorporarse a la comisión a dos profesores, con larga trayectoria administrativa y sindical.[86] El control de la agenda de trabajo quedó en manos del comisionado de la Secyr, así como la iniciativa sobre la dirección que debía seguir el trabajo de la misma. En esta circunstancia, la comisión se abocó a la elaboración del PECEB.

El inicio del reposicionamiento de la Secyr

El Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica fue terminado y publicado en el mes de junio de 1993, con la anuencia del titular de la Secyr,

[85] PECEB, 1993, p. 9.

[86] Uno de ellos incluso había sido secretario general de la Sección 13 del SNTE. A este respecto suponemos que la filiación priista del director general le permitió valorar la conveniencia de integrar a este espacio estratégico a dos personas con fuerte presencia sindical, con lo que esto conlleva.

y comprometido ante el Ejecutivo estatal. El documento estaba firmado por las dos instituciones. Sin embargo, el titular de el Ifyme "desconoció" la autoría interinstitucional del documento. Por lo mismo, retiró a sus comisionados, regresándolos a sus puestos de base. Se generó así el primer conflicto importante entre los dos titulares.

La Secyr decidió no detenerse en su propuesta, toda vez que contaba con el respaldo del gobierno del estado. Adoptó el programa como propio —omitiendo la referencia institucional a Ifyme—, lo distribuyó y promovió ante la opinión pública como "el Proyecto" a seguir en Guanajuato para poner en operación localmente los lineamientos propuestos en el ANMEB.[87]

Para lograrlo, la Secyr fortaleció aspectos técnicos analíticos del sistema educativo estatal y profundizó los diagnósticos previos. Esas tareas implicaron un reposicionamiento de la Secretaría en órganos externos de negociación, y una gestión en las instancias estatales donde se confrontaron las dos posiciones ya referidas sobre política educativa.[88]

En otro ámbito, la comisión de la Secyr inició el diagnóstico de la operación de las dos instituciones, de las maneras en que desarrollaban sus programas y de su organización.

Mientras tanto, el Ifyme fortaleció sus políticas y acciones de comunicación social e imagen corporativa; enfatizó la proyección personal del titular en los medios de comunicación impresos[89] e inició una reforma importante de su estructura, fortaleciendo las direcciones de Comunicación Social, Desarrollo Organizacional e Informática, y adecuando la estructura interna de otras direcciones en la jerarquía departamental, creando otras como la de Educación Superior Pedagógica. Lo anterior puede interpretarse como una reacción política del Ifyme para reposicionarse en el escenario estatal.

Más tarde se intentó legalizar esta reestructuración con una reforma al marco normativo del Ifyme que actualizaba el decreto estatal creado por el organismo un año antes.

El director general de Ifyme trató de obtener mayores márgenes de autonomía respecto a la Junta de Gobierno del organismo, procurando establecer él mismo las funciones y atribuciones tanto de la Junta como de la

[87] Las entrevistas realizadas a representantes sindicales no permiten hacer afirmación alguna respecto a la postura de las secciones 13 y 45 en relación con este conflicto.

[88] Uno de esos espacios fue el Copladeg y particularmente el subcomité de educación. La estrategia de negociación utilizada por la Secyr estuvo basada en aspectos técnicos como el manejo de la estadística educativa estatal. De parte del Ifyme, las alianzas eran políticas, con delegados de otras dependencias federales. Opinión de funcionarios medios recabada en entrevista.

[89] Una revisión de la prensa publicada en la ciudad de León entre enero y septiembre de 1993 muestra que la figura de Rodrigo Moreno aparece prácticamente todos los días con una cobertura importante.

Dirección General mediante la elaboración interna de la propuesta de reglamento del organismo.[90]

En este contexto, el movimiento magisterial en el estado se reconfiguró. Por primera vez las secciones sindicales 13 y 45 se unificaron para plantear al gobierno del estado un pliego petitorio conjunto. En éste, además de los tópicos salariales, se presentaron demandas de homologación de prestaciones relacionadas con la profesionalización del magisterio, vivienda y seguridad social y, más allá de la uniformación de políticas, criterios y procedimientos para atender tales prestaciones.

Estas acciones pueden interpretarse como una alianza entre la Sección 13 —de los maestros federalizados— y la Sección 45, para obtener aquellos logros previos derivados de la movilización magisterial estatal de septiembre-diciembre de 1991.[91] Entre éstos destacan el financiamiento estatal de las actividades culturales y deportivas del magisterio, la construcción de oficinas para las secciones, igualdad de condiciones de los maestros comisionados a actividades sindicales, becas-comisión iguales para los docentes de ambas secciones, y créditos de vivienda con fondos estatales, entre otros.[92] El movimiento sindical se hizo complejo al agregarse demandas relacionadas con la carrera magisterial: registro de solicitudes, aplicación de los exámenes, incremento de la aportación financiera por parte del estado al fondo para el pago de los sobresueldos implicados en el escalafón horizontal.

El gobierno estatal tuvo que modificar las pautas de negociación con las secciones sindicales. Hizo intervenir a las secretarías de Gobierno, y de Planeación y Finanzas, remitió a su vez al gobierno federal la responsabilidad de solucionar muchas de las demandas sindicales.

La resolución del liderazgo en favor de la Secyr

El acontecimiento último que modificó definitivamente la correlación de fuerzas entre el Ifyme y la Secyr fue la petición que el Congreso —de mayoría priista— hizo al Ejecutivo para dar cuenta de la situación educativa del

[90] La comparación entre el primer decreto de creación del Ifyme y el segundo, en que se efectúa una reforma a su estructura, muestra claramente la tendencia arriba señalada.

[91] La Sección 13 trató de obtener los mismos beneficios con los que la 45 ya contaba, y que no formaban parte de las negociaciones nacionales. Por otra parte, procuró entrar de lleno a la política local, de la que había permanecido marginada por largo tiempo en cuanto a obtener diputaciones en el Congreso local.

[92] Véase Entrevistas a representantes sindicales. El análisis de prensa del periodo confirma la acción conjunta de ambas secciones como una iniciativa inusual, frente al gobierno del estado.

estado. Ésta obedeció tanto a la tensión generada por las movilizaciones magisteriales como al público antagonismo entre ambos organismos.

El documento y el acto de comparecencia tuvieron la intención de mostrar que gran parte de la responsabilidad por el rezago educativo se podía identificar en la acción de la federación —SEP— y, por extensión, en la del Ifyme; que la Secretaría obtenía mejores resultados educativos en el susbsistema bajo su mando a pesar del escaso y pobre gasto estatal en educación, y, sobre todo, contaba con un proyecto educativo para superar estos problemas.

Los planteamientos que en su momento habían sido severamente cuestionados por el director general del Ifyme ahora se le presentaban al Congreso del estado *como las políticas del Ejecutivo y prioridades del sistema educativo estatal.* El establecimiento de los "Retos para la Modernización Educativa en Guanajuato" constituyó una de las partes esenciales del discurso del titular de la Secyr, en la medida en que asumía con ello, la iniciativa y la responsabilidad de ejecutar las acciones conducentes a superarlos.

Desde el punto de vista de los actores del subsistema estatal, la actuación de José Trueba ante el Congreso contribuyó de manera fundamental a la legitimación de las políticas educativas y a la decisión del gobierno del estado de asumir la responsabilidad completa de la organización y la prestación de los servicios educativos.

El director general del Ifyme pretendió fortalecer en ese contexto, a su equipo de colaboradores cercanos. Despidió a un sector tradicional de los mandos superiores y medios, sin realizar las consultas debidas a la Junta de Gobierno del organismo ni al gobernador, quien a su vez le solicitó su renuncia.[93] Rodrigo Moreno se postuló entonces como precandidato del PRI a la gubernatura del estado y pidió tanto a su partido como al Congreso la convocatoria a elecciones extraordinarias. Realizó giras, marchas y eventos proselitistas en los cuales justificó su renuncia a la titularidad de Ifyme:

> Después de algunos meses de reflexión personal, he tomado la decisión de participar abiertamente para conseguir la candidatura de mi partido [...] La actividad que voy a emprender es incompatible con la educación. Por eso tomo la decisión de renunciar a la dirección de FyME para dedicarme a un proyecto político.[94]

[93] Cf. *El Nacional*, octubre 2, 1993.

[94] La reforma política en Guanajuato, pp. 108-110. Meses más tarde planteará en su plataforma política que "el eje central de mi gobierno será la educación, concebida como factor detonante del desarrollo equilibrado y sostenido de la sociedad. La inversión más importante se hará en educación".

Para reemplazar a Rodrigo Moreno se otorgó el nombramiento de directora general a la maestra María Teresa Herrera, procedente del estado de Michoacán, en donde desarrolló su carrera docente y administrativa. Se esperaba de ella una contribución a la integración de los dos subsistemas educativos gracias a su neutralidad política en el entorno partidista estatal y sindical.

Por otro lado, la comisión para la integración se abocó en este periodo tanto a realizar los estudios técnicos comparativos sobre las estructuras, funciones, formas de organización y operación de la Secyr y el Ifyme, como al análisis de las culturas institucionales y de los climas organizacionales. A partir de dichos estudios, la comisión diseñó opciones para el paso siguiente. Se habló primero de fusión de las dos estructuras, luego de integración, más tarde de reestructuración de las oficinas centrales, hasta llegar al concepto de reorganización del sistema educativo para construir un nuevo sistema. Se empezó a advertir que el proceso de cambio no debía agotarse en el aspecto orgánico-funcional de las oficinas centrales, sino que debía ir más allá: llegar hasta la escuela, algo ya apuntado en el PECEB.

Los planteamientos fueron acompañados por análisis de la viabilidad y pertinencia de cada alternativa, de los costos políticos y financieros, de las implicaciones y los instrumentos jurídicos aplicables al proceso. En este punto intervino como agente facilitador, mediador y orientador, el grupo de especialistas en desarrollo organizacional (DO) de la coordinación de asesores del gobernador. Las propuestas eran compatibles con varias de las políticas de simplificación administrativa y eficiencia financiera del Ejecutivo. El cambio organizacional del sector educativo se constituyó en un asunto prioritario para él.

El equipo de DO, como agente externo y como grupo cercano al gobernador, se encargó de elaborar los diagnósticos, y de reconocer las perspectivas de los mandos medios y superiores de las dos instituciones. Con estos elementos se fueron consolidando las alternativas de cambio orgánico-funcional, los procedimientos y los tiempos.

El proceso se concretó durante diciembre de 1993 y los primeros días de enero de 1994. La coordinación de asesores involucró a todos los funcionarios de las dos instituciones para el análisis de las cinco opciones posibles *para una etapa de transición.*[95] Éstos optaron por la más radical de las

[95] Tales opciones fueron: 1) integración del Ifyme y la Secyr en una nueva estructura y creación de la unidad coordinadora como *staff* de un solo titular; 2) nombramiento de un solo titular y una unidad coordinadora con funciones ejecutivas; 3) nombramiento de un solo titular y una unidad coordinadora con funciones de asesoría; 4) nombramiento de un solo titular, con un subsecretario para la Secyr y otro para el Ifyme y la creación de una unidad coordinadora

cinco propuestas: la fusión del Ifyme y la Secyr con un mando único. Esta decisión directamente fue informada por la Secyr a la SEP. Las secciones 13 y 45 fueron también notificadas de esta decisión, la cual no objetaron.[96]

El Ejecutivo obró en consecuencia: a mediados de enero de 1994 publicó los *decretos gubernativos* para ordenar la integración de el Ifyme y la Secyr en una sola estructura denominada transitoriamente Secyr.[97] La acción anterior representó un triunfo político del estado en su afán de administrar la totalidad de los servicios educativos de tipo básico.

La etapa de diseño de la innovación, enero a diciembre de 1994

Esta segunda etapa del proceso se distingue claramente de la anterior por la naturaleza de los aspectos más relevantes, los cuales giran alrededor de la construcción teórica y metodológica de un proyecto de reforma del sistema educativo estatal:

CUADRO 6
Diseño de la reforma, enero 1994-diciembre 1994

Periodo	*Procesos relevantes: administrativo-financieros, político-laborales y formativo-institucionales*
Enero-marzo 1994	Recomposición de los actores internos de la Secyr.
Febrero-diciembre 1994	Participación directa de distintos sectores de académicos del país en la formulación del diseño.
Marzo-mayo 1994	Diseño y presentación del Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo.
Junio-octubre 1994	Diseño de los modelos estratégicos de cambio: Modelo escuela, Modelo supervisión, Modelo unidades municipales de educación (Umes), Modelo oficinas centrales.
Octubre-diciembre 1994	Elaboración de los documentos base para la implantación de modelos: proyecto escolar, reorganización de la supervisión escolar y adaptación de los Centros de Maestros como Centros de Desarrollo Educativo (Cedes) derivados del Modelo supervisión.

con funciones de *staff* del secretario; 5) creación de una unidad coordinadora que apoyaría al Ejecutivo en el proceso de reestructuración.

[96] Véase Entrevistas a funcionarios de la Sección 45, quienes expresan que interpretaron esta propuesta de la Secretaría como una consecuencia del ANMEB, por lo cual sólo pidieron que se garantizara el pleno respeto a las condiciones de trabajo y las prestaciones del personal sindicalizado.

[97] Un cambio de nombre en ese momento implicaba una reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal y ello sólo era posible con la participación del Congreso del estado, cosa improbable en la coyuntura política de la entidad. La posibilidad de hacer la operación inversa era aún más improbable: desincorporar a la Secyr de la administración pública centralizada, para incorporarla a un organismo descentralizado. La decisión final se hacía depender del Congreso del estado y la coyuntura disponible estaba en su límite.

En términos cronológicos esta etapa fue corta, aunque su productividad fue enorme, pues en ella se capitalizó con apoyos externos la experiencia acumulada por ciertos cuadros de la Secyr en algunas dependencias de la gestión anterior. La cohesión y coordinación internas del equipo que a partir de este momento fue responsable de su diseño y ejecución se explican por las experiencias previas de trabajo compartido que les permitieron alcanzar una productividad enorme en cuanto a la generación de proyectos.

Respecto al análisis de la capacidad de gestión local como plataforma para la innovación, este periodo concentra el mayor número de variables en el diseño de la reforma en sus aspectos normativo-administrativos. Asimismo, es relevante observar en lo político el perfil de los actores de la reforma, su plataforma formativa y política, sus alianzas dentro y fuera de la Secretaría, los sectores de la educación que fueron incorporados al proceso y el proyecto que sustentan.

La fusión del Ifyme y la Secyr: una nueva plataforma para construir el proyecto

Al término de la primera quincena de enero se concretó la integración de las dos dependencias y el nombramiento de un mando único. Ninguno de los titulares de las anteriores instituciones fue nombrado como nuevo secretario.[98] El nombramiento recayó en el contador público Carlos Alfredo Torres Moreno, quien en ese momento era director general del Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato (Cecyteg).

La primera fase del proceso de integración consistió en el ordenamiento, derivado del decreto gubernativo del Ejecutivo estatal para que el Ifyme se integrara a la Secyr, desapareciendo su figura jurídica como organismo descentralizado y transfiriendo todas sus responsabilidades, atribuciones, funciones, establecimientos, personal, recursos materiales y financieros a la Secretaría de Educación estatal. La integración de las dos dependencias fue, en principio, un acto formal, jurídico, que no implicaba necesariamente la subordinación de una a la otra. En el aspecto estructural, la comisión para la integración y la coordinación de asesores en DO trataron de lograr ciertos equilibrios funcionales, estructurales y políticos.

En el campo estructural funcional, con la reforma al Reglamento Interior de la Secyr se dispuso la creación de seis subsecretarías, que realizarían el conjunto de atribuciones, facultades y obligaciones de las dos dependencias

[98] Tanto José Trueba como Teresa Herrera fueron nombrados asesores del gobernador para asuntos educativos.

integradas.[99] La Subsecretaría Técnica, de nueva creación, unificó en una sola estructura a las direcciones tanto de la Secyr como del Ifyme.[100]

Esta estructura orgánico funcional se estableció como estrategia de transición hacia una segunda etapa de plena integración de la organización, en la que se fusionarían las direcciones de área y los departamentos de todas las subsecretarías, con base en estudios de funciones, procesos, procedimientos, trámites y servicios.

Por otra parte, el Ejecutivo estatal dispuso la creación, vía decreto gubernativo, de la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato, encargada de formular el programa para la integración de las dos instancias en un solo sistema y de su ejecución. En el aspecto estructural, la Unidad Coordinadora se estableció como unidad *staff* del secretario, y tuvo como funciones proponer un programa general y los subprogramas necesarios para la reorganización del sistema educativo estatal.[101] Varias direcciones de área se encargaron del desarrollo de la organización, la normatividad y el control de procesos.

La resolución de la integración del Ifyme y la Secyr en un solo organismo significó una etapa de cierre de todo el proceso de tensiones y conflictos generados desde mayo de 1992. Representa, por una parte, la condición necesaria para la realización de cualquier acción de conducción local de la educación bá-

[99] Éstas fueron: la Subsecretaría A de Educación, que asumió la subdirección de educación del Ifyme y sus direcciones de área, sin modificaciones; la Subsecretaría B de Educación, que asumió la dirección general de educación de la Secyr y sus direcciones de área; la Subsecretaría A de Administración y Finanzas, que reunió a varias subdirecciones generales y direcciones de área del Ifyme, entre ellas la de Jurídico e Informática; la Subsecretaría B de Administración y Finanzas, que fue constituida con algunas de las direcciones de área de la antigua Dirección General de Coordinación Educativa de la Secyr, con una nueva, responsable de la Carrera Magisterial. De nueva creación, se estableció la Subsecretaría para la Descentralización y Desconcentración Educativas, que se formó básicamente a partir de la anterior Subdirección General de Servicios Regionales del Ifyme, en la que se concentraron varios programas en operación mediante la Dirección de Participación Social, de nueva creación también.

[100] Esta subsecretaría integró a las de Planeación del Ifyme, Investigación de la Secyr, Desarrollo Institucional de la Secyr, Comunicación Social y Educativa del Ifyme y la Secyr. Es el único caso en que ocurrió la unificación de mandos en direcciones de área, pero todavía no de departamentos o programas.

[101] La creación de la unidad coordinadora retomó la experiencia de la anterior comisión para la integración; le dio un respaldo político jurídico, por una parte, y, por otra, la constituyó como un nuevo y estratégico órgano funcional estructural dentro del sistema educativo, con apoyos de personal, recursos materiales y financieros. Una vez aprobados los programas propuestos, debía ejecutar las acciones necesarias, y supervisar que las demás unidades administrativas realizaran las actividades asignadas. El funcionamiento de la unidad coordinadora se previó como temporalmente limitado, pues se dispuso que cesaría en sus funciones una vez logrados los objetivos planteados.

sica en Guanajuato centrada en los actores locales; por otra, en términos políticos representa el posicionamiento del grupo de la Secyr ya referido, como el actor dominante en el proceso de conformación de un proyecto educativo, que pretende integrarse a los procesos de gestión nacionales para conformar su propio proyecto. Con este sector como líder del proceso se concretó la oportunidad para la innovación en el estado de Guanajuato.

Los equilibrios políticos se persiguieron desde distintos aspectos. En las áreas de recursos humanos, materiales y financieros, se buscó un control externo por parte de las secretarías de Planeación y Finanzas y de la Secretaría de la Contraloría. En las áreas de educación, hubo cambios cuando volvieron a configurarse los equipos.

Actores e interlocutores del proceso

Se ha mencionado ya que en esta etapa se conformaron los cuadros que habrían de concebir y coordinar todo el proceso de reforma. Éstos se agrupan en tres estratos: el secretario de Educación, el grupo de la Secyr que en esta etapa se colocó en dos rangos: los colaboradores más cercanos del secretario y la porción extensa del grupo que incluye a seis personas más ubicadas en el grupo de mandos medios.[102] En un tercer estrato de referencia estuvo el grupo permanente de asesores académicos externos.

Desde el punto de vista de este pequeño grupo de antiguos colaboradores del licenciado Trueba, su nueva condición de funcionarios de alto rango significó la continuidad de líneas de política educativa de la gestión anterior, así como la posibilidad de capitalizar la experiencia acumulada de esta dependencia. Sin embargo, en las entrevistas con otros grupos de funcionarios de la gestión anterior que en esta etapa quedaron fuera de la jerarquía de decisión, se advierte que este momento fue interpretado como de ruptura en varios sentidos. En primer lugar, desapareció toda la red de grupos de influencia de las más diversas orientaciones profesionales que tenía acceso cercano y permanente con el secretario. En su lugar permaneció sólo el equipo más técnico y cerrado de los colaboradores del licenciado Trueba, una de cuyas características sería el cambio hacia una gestión "centralizada y distante".

En segundo lugar, si bien se recuperó el espíritu general innovador de los años precedentes, la línea de conducción de la política cambió sustan-

[102] El nuevo secretario de la Secyr pidió la colaboración directa de los miembros del grupo Secyr, quienes en la nueva organización se habían reposicionado: titular de la unidad coordinadora; titular de la subsecretaría técnica; director general de planeación (incluido el control programático-presupuestal); director de participación social; director de investigación.

cialmente: del estilo gradualista y apoyado en la diversidad de proyectos hacia una percepción radical del cambio concebida como "totalizadora".

Por último, el acceso al secretario dejó de ser patrimonio de todos los colaboradores, quedando como espacio restringido al grupo de los técnicos:

> Mucha gente de los mandos medios fue resintiendo el hecho de ir quedando fuera del proyecto, a pesar de que Carlos Torres dijo a Secyr que nadie iba a quedar fuera. No fue el único caso —el de los funcionarios—; directores y jefes de departamento también empezaron a salir. Trueba tenía muchos grupos. El gran grupo fue muy amplio y el grupo de egresados de la maestría era uno más. Este subgrupo queda con Carlos Torres como su grupo de confianza y rediseño de la innovación. Fue un grupo impopular con los grupos amplios de Secyr... Ya con Carlos Torres la gente no tiene acceso directo al secretario.[103]

Este grupo había participado directamente en el desarrollo de los lineamientos del PECEB en 1993. El encargo de Carlos Torres a la Unidad Coordinadora fue poner en operación las políticas, programas y proyectos establecidos en aquél. El secretario delegó en este grupo la construcción y operación del proyecto educativo, de tal suerte que, en esta nueva gestión, el cambio de secretario fue interpretado como garantía de continuidad y propició un salto importante en cuanto a las condiciones políticas —la voluntad política— para llevar a la práctica el proyecto, dada la afinidad de dicho funcionario con el grupo y sus planteamientos.[104]

Con base en entrevistas realizadas a miembros del equipo Secyr podemos, a grandes rasgos, perfilar al grupo como sigue: los integrantes tenían diversos perfiles y habilidades específicas que ponían a disposición del grupo: políticas, académicas, de gestión.

> Además había una visión utópica: somos guanajuatenses, estamos comprometidos con la educación de Guanajuato. Somos de aquí [...]. Lo veíamos como una misión, darle un giro a la educación del estado, una utopía, un compromiso [...] No podemos defraudar a Guanajuato. Estábamos construyendo el proyecto de la educación del estado.[105]

[103] Esta opinión de uno de los funcionarios medios del periodo refleja el sentir de otros entrevistados.

[104] El titular de la Secretaría participó en el Programa de Especialidad en Administración Educativa que tuvo lugar durante el periodo de José Trueba.

[105] Entrevista con Milagros Manteca Aguirre, subsecretaria técnica en 1994 y de Desarrollo Educativo en 1995.

El grupo contaba con mucha cohesión interna. Su dinámica académica era el seminario. Las decisiones técnicas con frecuencia se asumían como administrativas o políticas. Los miembros del equipo colaboraban en los proyectos de la reforma además de hacer las funciones propias de sus puestos administrativos. Este grupo en buena medida fue integrado y sostenido por un líder académico y moral que, en dos ocasiones, detentó una autoridad formal en la Secretaría.[106]

La plataforma de este grupo fue básicamente académica; muy jóvenes, sin pertenencia a sectores tradicionales de la burocracia estatal o del magisterio y con un liderazgo marginal en términos políticos dentro de la Secretaría, más allá de su autoridad formal.[107]

Un tercer grupo relevante como actor del proceso estuvo conformado por los cuadros procedentes del Ifyme y la Secyr La fusión generó estructuras administrativas paralelas, lo que permitió que una buena parte de los funcionarios de ambas dependencias permanecieran en sus puestos, sin modificar su presencia político administrativa.

En relación con este grupo advertimos dos situaciones: la continuidad de los funcionarios que permanecen en sus puestos y el inicio de una ruptura con sectores tradicionales que paulatinamente pierden influencia, al tiempo que otros grupos de relación quedan totalmente desarticulados de los preexistentes. El reposicionamiento de los actores cercanos al secretario, sin embargo, no generó dinámicas de conflicto con otros actores centrales del sistema, como las secciones sindicales.

Todos estos funcionarios no fungieron como diseñadores de la propuesta de reforma, pero fueron los primeros interlocutores de aquellos que promovían el cambio.

Un último grupo de actores, cuya presencia e influencia adquirió la mayor importancia en la definición y puesta en marcha del proceso, fue el de los académicos. A este respecto, es necesario referirse al Centro de Estudios Edu-

[106] El líder del grupo fue el licenciado Manuel I. Ulloa, académico cofundador del Centro de Estudios Educativos, con amplia trayectoria en el campo de la investigación educativa en México. Fue director de investigación, coordinador del programa de posgrados en educación de la Secyr, entre 1988 y 1991; director académico del CEE entre 1991 y 1994; coordinó el Diagnóstico del Sistema Educativo en Guanajuato en 1992; fue lector y promotor del PECEB en 1993; en 1994 asesoró el proceso de elaboración del Plan Rector para la Reorganización del SEG; se separó del CEE y formó con otros investigadores una asociación civil llamada Educación y Prospectiva, S. C. (Edypro); asesor externo del secretario y coordinador de asesores en la elaboración de los modelos estratégicos; en 1995 se incorporó como subsecretario de Planeación e Investigación, espacio formal desde el que continuó coordinando al grupo. En junio de 1995, renunció al cargo formal y se retiró de Guanajuato.

[107] Cf. Entrevistas realizadas a miembros del grupo Secyr.

cativos como la instancia asesora por excelencia, que continúa una larga trayectoria como institución de consulta, generadora de proyectos e investigaciones diversas, desde el inicio de la gestión de Trueba Dávalos.[108]

En esta fase de la reforma, los responsables del diseño entablaron contactos con otras instancias académicas como el DIE del Cinvestav, la Fundación SNTE, con académicos y funcionarios de otros estados y del Distrito Federal, para conocer sus puntos de vista sobre la propuesta.

Diseño del modelo y orientaciones generales. La Unidad Coordinadora tuvo como misión institucional la elaboración de un *programa general para la reorganización del sistema educativo estatal*, ordenado por el decreto que la constituyó. La elaboración del *plan rector para la reorganización del sistema educativo de Guanajuato*, representa el objetivo central del periodo de diseño de la innovación, cuyo producto contiene un planteamiento novedoso en términos de concepción de las políticas, estrategias y procesos de gestión del sistema educativo local, visto desde los actores locales.

Formula proposiciones relativas a la promoción de una reorganización orgánico estructural y una redistribución de las funciones de los distintos actores y estructuras del sistema educativo estatal como estrátegia para redistribuir el poder entre todos los actores del sistema y así democratizarlo. Esto es, no se limita al ámbito de las oficinas administrativas sino que abarca a todos los componentes del sistema: la escuela, la supervisión escolar, los municipios y las oficinas centrales.

En el *Plan Rector* se propuso como objetivo el "Reorganizar el sistema estatal de educación básica y superior pedagógica para que responda, con calidad y eficiencia, a las necesidades educativas del estado, los municipios y las localidades" mediante la *participación* de la comunidad educativa y la sociedad, generando un proceso de *fortalecimiento institucional* que permita desarrollar la capacidad técnica del sistema educativo en su conjunto, para instrumentar acciones acordes con los requerimientos. Las estrategias que se plantea son:

[108] El CEE, después de elaborar el Estudio de Diagnóstico y Propuesta, 1991-1992, fue contratado por la Secretaría para participar como facilitador en los procesos de integración preparatorios de la fusión de las dos dependencias. Más adelante obtuvo un contrato para elaborar una actualización del diagnóstico mediante la construcción del Sistema de Consulta Cartográfica de Información de Educación Básica, en 1993-1994. El director del CEE fue, además, el responsable de realizar las entrevistas para la selección de candidatos a los puestos de alto nivel de la nueva Secretaría una vez integrada en 1995.

La creación de Edypro por parte de algunos miembros que se retiraron del CEE dio continuidad al proceso de asesoría, desde otra instancia. La secretaría estableció contratos por obra determinada con Edypro, como el caso de la elaboración de los documentos base sobre el Proyecto Escolar. Otros asesores, de SCT y Banco Obrero, apoyaron en aspectos administrativos.

1. Autogestión escolar
2. Fortalecimiento y reorganización de las instancias de supervisión escolar
3. Desconcentración técnica y administrativa hacia los municipios
4. Reestructuración de las oficinas centrales

Sobre la base de las estrategias específicas señaladas, se formuló la acción rectora: "Redistribuir la función educativa del sistema, tomando como eje la escuela".

El diseño teórico general no ha sido expuesto en un solo documento, sino en varios que en su conjunto permiten apreciar una visión articulada:[109] el sistema educativo tiene como centro a la escuela, ésta recibe respaldo pedagógico y técnico de la supervisión, la cual se apoya, en lo administrativo, en la Unidad Municipal de Educación, y en lo técnico-pedagógico, en el Centro de Desarrollo Educativo. El jefe de sector coordina el proceso en su jurisdicción en los dos ámbitos. La función de las Oficinas Centrales es normar, coordinar y controlar todo este proceso, privilegiando la normalidad mínima en lo administrativo y concentrándose en lo pedagógico.

El proceso de construcción operativa de esas relaciones tiene como eje al Proyecto Escolar, instrumento con el que se redistribuyen teóricamente las funciones y capacidades del sistema entre el conjunto de actores educativos participantes.

Las escuelas, al trabajar de manera colegiada alrededor de su proyecto escolar, fortalecen su capacidad de tomar decisiones en torno a la materia de trabajo y la problemática asociada.

Las supervisiones, al formular su proyecto de zona en respuesta a los proyectos escolares, incrementan su capacidad de apoyo técnico-pedagógico a sus escuelas.[110] Esto es posible si se desarrollan los procesos administrativos del sistema en la instancia educativa municipal, que ayuda a privilegiar el tiempo de supervisores y directivos para que lo destinen a labores principalmente técnicas.

La acción de las oficinas centrales se planifica a partir de los requerimientos de los proyectos de zona y de sector. Todo el proceso de cambio se basa, también, en la promoción y fomento de nuevas maneras de participar por parte de los padres de familia y de la comunidad educativa amplia. En

[109] El Plan Rector formula los planteamientos más importantes pero no los desarrolla. Los elementos centrales de la reforma serán elaborados en la forma de modelos estratégicos de cambio; éstos son: Modelo escuela, Modelo supervisión, Modelo unidad municipal de educación, Modelo oficinas centrales y proyecto escolar.

[110] Es necesario tener en cuenta que en ese momento la Secretaría no emitió disposición alguna para que las escuelas tuvieran menor carga administrativa; lo mismo puede decirse respecto a la supervisión.

consecuencia, las oficinas centrales se transforman radicalmente para fortalecer los aspectos técnico-pedagógicos como función esencial, para apoyar a jefes de sector y supervisores en el desarrollo de sus acciones tendientes a satisfacer los requerimientos planteados en los proyectos escolares.

Los proyectos escolares, de zona, sector, municipio, y el plan estatal de educación, suponen el desarrollo de una nueva cultura organizativa y de participación de todos los actores involucrados en los procesos de la educación básica pública. Asimismo, suponen el desarrollo de una nueva cultura de análisis de la realidad educativa, de planeación y evaluación.

Así como se redistribuyen funciones entre los distintos estratos de la organización institucional del sistema educativo, se prevé distribuir los conocimientos necesarios y las habilidades pertinentes entre los diversos actores participantes, para construir las condiciones que requiere un sistema educativo que promueva y produzca servicios educativos de calidad.

Con base en las estrategias y como consecuencia de la acción rectora, se diseñaron *cuatro modelos estratégicos de cambio* formulados en el Plan Rector. La elaboración de estos modelos concretó teóricamente el diseño de un nuevo sistema a partir de la redistribución de funciones de sus principales instancias: la escuela, la supervisión escolar, la unidad municipal de educación, las oficinas centrales y la desconcentración de las funciones de formación de maestros.

1. *Modelo escuela,* responde a la estrategia de autogestión escolar.

2. *Modelo supervisión escolar,* relativo a la estrategia de fortalecimiento y reorganización de las instancias de supervisión escolar.

3. *Modelo unidad municipal de educación*, para concretar la estrategia de desconcentración técnica y administrativa hacia los municipios.

4. *Modelo oficinas centrales*, para la estrategia de reestructuración de las oficinas centrales.

Se trató de modelos teóricos que orientan el diseño de políticas específicas, estrategias de implantación, desarrollo y ejecución de acciones de cambio.

La idea de los Centros de Desarrollo Educativo (Cedes) se apoyó en el programa federal de creación de centros de maestros, convenido por la SEP con el CEN del SNTE.

A nuestro juicio, en conjunto con el Plan Rector, éstos fueron los instrumentos con los que el equipo responsable de diseñar la reforma reconsideró el sistema educativo a partir del proceso de "federalización" de la educación básica. Los planteamientos teórico-normativos partieron de su convencimiento de que para mejorar la calidad de la educación no era posible hacer "más de lo mismo"; esto es, que no puede mejorar la calidad con la organización y las estructuras de operación vigentes. Habría que invertir los

procesos, construir nuevas pautas de interacción entre los distintos actores del sistema, redistribuir las funciones y las responsabilidades, transformar radicalmente los roles de los sujetos; y crear, inclusive, nuevos sujetos a partir de los existentes mediante procesos de formación y capacitación.

Soporte normativo del proyecto. Los responsables del proceso de reforma utilizaron como una herramienta importante la generación de normatividades. Iniciaron su labor con la elaboración de los decretos que ordenaron la fusión y la creación de la Unidad Coordinadora. El segundo paso fue la preparación de la iniciativa de ley estatal de educación, presentada por el Ejecutivo al Congreso en abril de 1994. Esta iniciativa no contó con el consenso de los demás actores del sistema educativo, aunque se discutió superficialmente en conjunción con varios, como las secciones del SNTE.[111]

El dictamen de la iniciativa, sin embargo, se pospuso en las comisiones respectivas y no llegó al pleno para su discusión y aprobación. Fue presentado un año más tarde cuando el nuevo gobernador electo solicitó que no se aprobara.

Al elaborar la iniciativa de ley, el grupo técnico de la Secyr proyectó sus orientaciones fundamentales e intentó legitimarlas jurídicamente, sin que se identificaran con las de alguno de los partidos políticos en pugna por el control del poder público en Guanajuato. Por otra parte, formuló un planteamiento estratégico para transformar la legislación en una herramienta útil para el cambio en el sistema educativo estatal, un instrumento marco que permitiera presentar los planeamientos específicos en cada uno de los ámbitos donde se debía intervenir para reorganizar o construir un sistema educativo estatal completamente integrado y articulado. Desde este punto de vista, el cambio de estructuras, funciones y organización sería un mandato de la ley, no la disposición de un secretario o de un gobernador. Se pretendió construir una alternativa de gobierno y no de partido.

Varios planteamientos de la iniciativa de ley fueron radicalizados por sus formuladores, en el afán de lograr con ello la cobertura político jurídica de una reforma en ciernes, generando serias reservas de varios sectores sociales y sindicales. Esto coadyuvó para que el gobierno del estado se quedara sin la cobertura de una nueva ley de educación que soportara el cambio, sin

[111] El Congreso —de mayoría priista— rechazó la primera iniciativa aduciendo errores en la redacción del destinatario. El Ejecutivo remitió de nueva cuenta la iniciativa, la cual llegó a comisiones, donde participaría personal de la Secyr y de la Secretaría de Gobierno. Estando en ese punto el proyecto fue adicionado y reformado por la Secyr a propósito de omisiones detectadas por los consultores del CEE.

el instrumento regulador y sin el consenso social de lo que el estado debía emprender en materia de educación básica después de la federalización.

En la medida en que en el ámbito local no se contaba con una legislación congruente con los tiempos y procesos desatados por el ANMEB, el equipo de la Secyr cambió de estrategia: decidió apoyarse lo más posible en las nuevas disposiciones del artículo 3° constitucional, en la Ley General de Educación, al mismo tiempo que acumulaba planteamientos, decisiones y medidas administrativas por la vía de la acción gradual, hasta reunir los ingredientes que favorecieran el gran salto, basado, otra vez, en el *Decreto Gubernativo*.

Apreciaciones críticas sobre el modelo de reforma. La mayoría de los elementos señalados forma parte de la agenda teórica de la discusión actual en Latinoamérica y el mundo entero sobre la calidad de la educación, políticas públicas, gestión escolar y formación de docentes. El equipo conductor del proceso asimiló esta línea de reflexión y la integró de manera particular, como un modelo de reforma construido para un escenario específico, al caso de Guanajuato. Se trata de planteamientos de reforma discutidos recientemente en foros académicos y de política educativa.

El diseño del proyecto de transformación del sistema educativo se inscribe en una perspectiva sistémica: deductiva porque diseña el conjunto para después inferir el sentido de sus partes; normativa en tanto que se plantea como la utopía o el deber ser al que se aspira a llegar a mediano plazo; prescriptiva porque de sus elementos se generan las medidas de política, los instrumentos normativos, las estrategias de ejecución y las "pautas" de la acción de los actores.

Al aplicar algunos de los modelos de análisis desarrollados por los sistémicos, particularmente Havelock y Huberman, podemos caracterizar la estrategia en los siguientes términos:

a) en cuanto al modelo de desarrollo de la reforma, sigue la tendencia de la llamada "disyuntiva de grandeza"; esto es, sigue una curva en vertical hacia arriba apostando todos los recursos a un solo proyecto, que además incorpora componentes en todos los estratos, esto es, un proyecto radical, integral, totalizador de cambio;

b) en cuanto a los ámbitos que privilegia, es una innovación de carácter estructural-funcional; esto es, una innovación de la estructura misma de sistema y las tareas que realiza;

c) por lo que toca a las estrategias que privilegia para su desarrollo, es un modelo normativo, que descansa fuertemente en el cambio de reglamentación y en las vías administrativas como mecanismos de fortalecimiento, más que en procesos políticos orientados a discutir sus planteamientos y construir consensos entre los principales actores del sistema.

La forma de darles coherencia como diseño estructural de innovación de sistema educativo, así como de articularlos entre sí y con el diseño metodológico, representa un tipo de aproximación distinto, frente al cual podemos hacer algunas observaciones, basadas en el análisis cuidadoso de los documentos teóricos producidos durante esta fase, así como la recuperación paulatina de la experiencia vivida en cada uno de los momentos de esta etapa de diseño del modelo.

1. El modelo teórico de conjunto, la utopía global que sustenta a todo el proyecto de reforma y que da coherencia a cada una de sus partes dentro del todo, no está escrito como tal en ninguna parte.[112] En la medida en que se diseñan los modelos estratégicos y se desagregan sus componentes y tácticas operativas, se presentan como elementos unitarios de la concepción global de la utopía y no hacen referencia a ésta.[113] El marco conceptual de la imagen objetivo, los escenarios y planeación prospectiva que están en la base del planteamiento, no están presentados de conjunto. Eso significa que tanto el equipo central como los responsables de ir trabajando con distintos sectores la propuesta, partieron de documentos referidos a un aspecto del proyecto, pero sin una visión de conjunto, lo cual necesariamente les impedía ser interlocutores de la propuesta con pleno ejercicio de causa. En contraparte, únicamente el grupo que la discutió y concibió maneja la "agenda completa". Ello representa, a nuestro juicio, una contradicción entre la participación y la autogestión —que están al centro del planteamiento— y el proceso de diseño que resulta restringido a un pequeño grupo y definido de arriba hacia abajo como una línea que solamente dará contenido a orientaciones claramente prefiguradas.

2. La forma como es utilizado el concepto de gestión, tanto en el Modelo oficinas centrales, como en Modelo supervisión, expresado en el artículo citado de Latapí como "el deslinde entre funciones pedagógicas y administrativas", a nuestro juicio representa una interpretación incorrecta del concepto de gestión. Este campo temático, como se señaló en el primer capítulo, se construye como resultado de un esfuerzo por entender los fenómenos educativos en toda su complejidad y dinamismo. La gestión alude a la indisociable vinculación entre los aspectos políticos, administrativos y pedagógicos del quehacer

[112] La única aproximación que explícitamente recoge una visión de conjunto de la orientación de la estrategia fue escrita por Pablo Latapí en *Proceso*, noviembre de 1994.

[113] El primer documento general es el Plan Rector, el cual enuncia cada uno de los elementos del sistema sin desarrollar su sentido. Los modelos estratégicos de escuela o supervisión, por ejemplo, ubican a ese elemento dentro de un sistema general; sin embargo, éste nunca se escribió como documento explicativo de la coherencia sistémica del proyecto. Fragmentos de éste pueden encontrarse en cada uno de los modelos.

educativo; algunos señalamientos de académicos e investigadores al respecto están relacionados con el propósito de *resignificar* la lógica de operación de maestros y sectores de la administración, en el afán de *recuperar* el valor del quehacer pedagógico como elemento articulador de su práctica. Se trata de que lo administrativo esté en función de lo académico y no al revés.

Escindir las funciones administrativas y académicas de la Secretaría equivale a consagrar una supuesta diferenciación de ambas tareas, lo cual en la práctica se asemeja a mantener la posición de subordinación de lo académico respecto a la actividad burocrática que detenta el control de los procesos al hacerse cargo de recursos, materiales y apoyos.

3. En el caso del Modelo supervisión, esta aplicación del concepto presenta varios problemas de fondo. El primero es el planteamiento implícito de que la renovación de la función supervisora consiste en "retirar" del cargo las tareas que lo "distraen" de su apoyo pedagógico en favor del papeleo, sin considerar que la posibilidad de resignificar estas últimas en función de lo académico podría ser una línea fundamental de innovación, que por lo demás ha sido ya probada en otros estados.[114]

En segundo lugar presenta, cuando menos en apariencia —y así parece haberlo entendido la mayor parte de los supervisores—, una especie de desmantelamiento de la función, en la que los dos componentes del puesto, lo académico y lo administrativo, son referidos respectivamente a los Cedes y a las Umes. No queda claro, pues, qué va a hacer este sector habiendo ya sido repartida su tarea a dos instancias nuevas.

En tercer lugar, el planteamiento parece obviar la consideración histórica sobre la construcción de la función supervisora como conjunción de dos fuentes de poder: el control administrativo y el político de los docentes. En este sentido, un proyecto construido desde la plataforma académica presenta un planteamiento esencialmente político que se resuelve teóricamente en el modelo, pero operativamente es, por su misma naturaleza, explosivo.

Por otra parte, interpretamos como un error político muy importante de esta etapa el hecho de desarrollar tal propuesta al margen de toda interlocución y negociación con los directamente afectados por este cambio fundamental en la definición de su puesto de trabajo.

La forma de construir el diseño de la implantación, centrada en hacer operables los modelos, cuya validez se aseguró por la vía normativa, sugiere que el proyecto de innovación se hace descansar esencialmente en planteamientos de carácter normativo así como en modificaciones estructurales y funcionales. La tarea de innovar se concreta en modelos más que en proce-

[114] Véase a este respecto el proyecto "Redefinir la supervisión. (Trans)formar a los supervisores", realizado en 1997 por el Instituto de Educación de Aguascalientes.

sos consistentes encaminados a incorporar gradualmente a los agentes mediante estrategias formativas que permitan revisar la orientación de las prácticas y, eventualmente, modificarlas.

4. En cuanto a las dimensiones y radicalidad de la estrategia; el proyecto se propone innovar en todos los ámbitos y componentes del sistema sin detener la operación regular del mismo. Se habló del símil entre el tren en marcha cuyos vagones hace falta ubicar en los lugares opuestos sin detenerlo. El símil contiene la respuesta: no es posible. No se puede cambiar todo, al mismo tiempo y radicalmente. La totalidad de los estudios consultados a propósito de la innovación se refiere a la necesaria gradualidad de las estrategias, tanto en la incorporación de nuevos componentes como en su proceso de ejecución.

5. En síntesis, el diseño de todo modelo sugiere la imagen de un ejercicio académico que como modelo es coherente, pero que trasladado al espacio real del quehacer educativo con sus dimensiones y complejidad internas, muestra desde su diseño elementos de difícil operación y aceptación.

Tercera fase: implantación de la reforma; noviembre de 1994 a febrero de 1995

La coyuntura en que se diseñó e implantó el proceso de reforma del sistema educativo estuvo marcada por la incertidumbre sobre la situación política del estado, de la que dependían la permanencia del secretario y la de su equipo. Esto explica el conjunto de decisiones tomadas por el equipo responsable en cuanto a la reducción de los tiempos necesarios para emprender el desarrollo de la reforma. En un ambiente de mucha tensión alrededor de los comicios, la decisión de implantar la reforma en un proceso contra reloj precipitó los tiempos de la innovación, de tal suerte que muy cerca del inicio de las primeras acciones operativas comenzó a perfilarse la reacción de distintos sectores del magisterio con la adopción o rechazo de la propuesta. En este sentido, el análisis del periodo muestra prácticamente un avance paralelo del proceso de desarrollo de la reforma y la dinámica de aceptación-rechazo.

En esta etapa pueden analizarse en un primer campo el desarrollo de la estrategia de implantación, mecanismos de coordinación, planteamientos normativos de infraestructura y recursos; en el segundo campo, las condiciones políticas, las alianzas, mecanismos para generar consensos y para solucionar los conflictos; en cuanto al tercer campo, la concreción del proceso de formación de capacitadores y maestros, y el acercamiento a las escuelas y zonas escolares, aspectos que constituyen los puntos neurálgicos del proceso de reforma como tal.

El proceso de implantación de la reforma. Una vez que los planteamientos teóricos estuvieron desarrollados en documentos, el equipo coordinador comenzó a programar su ejecución. No en todos los casos tal responsabilidad coincidió con la función formal que los empleados cumplían en la organización de la Secretaría, por lo que aparecieron confusiones en los procesos de organización y comunicación de las pautas para la ejecución de las actividades por parte de sus operadores, considerando la duplicidad de líneas de mando a que estaban sujetos.[115]

CUADRO 7
Implantación de la reforma, noviembre de 1994-febrero de 1995

Periodo	*Procesos relevantes: administrativo-financieros, politico-laborales y formativo-institucionales*
Noviembre-diciembre de 1994	Instalación de una mesa permanente con las secciones 13 y 45 del SNTE sobre la reforma Decretos que crean las Umes y reforman las oficinas centrales de la SEG Reclutamiento personal para formar Cedes Evaluación del personal de mandos medios y superiores de la oficina central de la SEG
Enero de 1995	Inicio de operación nueva estructura de oficinas centrales, consejo pedagógico, reconfiguración de los equipos de trabajo Inicio de capacitación personal para difusión del proyecto escolar y para reorganización de la supervisión escolar Implantación de las Umes y los Cedes Reelaboración del Plan Operativo Anual de la SEG
Febrero de 1995	Inicio de difusión a jefes de sector, supervisores, directores y docentes sobre el PE Inicio de proceso capacitación-inducción de supervisores y jefes de sector sobre reorganización de sus funciones Primeras muestras de resistencia al proceso de reorganización de las oficinas centrales (personal desplazado de mandos medios)

Entre octubre y noviembre de 1994 se elaboraron las políticas y estrategias de implantación de los modelos. Para el Modelo de oficinas centrales se diseñó el proyecto de reforma del reglamento interior de la Secretaría;[116] para el de la Unidad Municipal de Educación (UME) se publicó el *Decreto Gubernativo* que las crea; en tanto que para el Modelo de supervisión escolar se diseñó el *Programa para la Reorganización de la Función Super-*

[115] Véase Entrevistas realizadas a miembros del equipo responsable del proyecto.
[116] "Bases para la Reorganización y Funcionamiento del Sistema Educativo de Guanajuato", etapa de transición.

visión; para el Modelo escuela se elaboró un planteamiento teórico del *Proyecto Escolar*.

En noviembre se crearon las unidades municipales de educación (Umes); las delegaciones y subdelegaciones de servicios regionales del Ifyme se reconvirtieron con todo su personal en Umes, con una cobertura de al menos 12 municipios, los más grandes del estado. La creación física de las restantes se programó en el tiempo para el siguiente año. Entre tanto, las Umes existentes continuarían en su cobertura regional. El personal directivo y operativo reclutado fue seleccionado mediante evaluaciones.

Los Centros de Desarrollo Educativo (Cedes), como figura funcional-estructural fueron derivados del Modelo de supervisión y separados operativamente del programa de Reorganización de la Función Supervisión. Se crearon sin un desarrollo conceptual suficiente de las funciones que cumplirían y sin haberse construido su estructura orgánica. La concepción que de ellos se tuvo se subordinó al programa federal de los Centros de Maestros. En este punto, por atender la oportunidad creada por dicho programa, se desconfiguró el constructo original del modelo. La lógica operativa pesó más que la construcción teórica.[117]

En el caso de los Cedes se hizo el reclutamiento de personal docente mediante convocatorias abiertas difundidas tanto por la SEG como por el SNTE, y se evaluaron los perfiles y las capacidades académicas de los participantes. A este respecto, algunas entrevistas a representantes sindicales permiten advertir que hubo simulación de parte de la SEG en las negociaciones con el sindicato, pues se llevaron a cabo "mesas de consulta" con decisiones ya tomadas para obtener el aval de las elecciones del SNTE.

Posteriormente se inició la reestructuración de las oficinas centrales.[118] Se presentó el diseño orgánico funcional de una nueva secretaría, fusionada y radicalmente transformada en las funciones de las unidades administrativas: se pasó de un esquema de administración por niveles educativos a una

[117] Véase Entrevista al responsable de elaboración del Modelo supervisión.

[118] En esta etapa la Secretaría llevaba doble contabilidad; una para administrar los egresos sufragados con recursos estatales y otra para controlar los financiados con las transferencias federales. A pesar de la fusión e integración de las dos entidades del sector educativo, de la conformación de unidades administrativas completamente reconfiguradas por el proceso de reestructuración de las oficinas centrales, la dicotomía de lo *federal* y lo *estatal* no desapareció. No cuando las transferencias federales del financiamiento eran asignadas con etiqueta, cuando a un personal se le pagaba con una nómina y al otro con otra; cuando las reglamentaciones laborales seguían intactas: el personal afiliado a la Sección 13 del SNTE laboraba conforme a las *condiciones generales de trabajo* pactadas con la SEP, y el afiliado a la Sección 45 continuaba bajo el amparo de los convenios del SNTE con el gobierno del estado. Lo anterior a pesar de la homologación salarial, que no contempló necesariamente la uniformación de las prestaciones sociales.

estructura basada en las operaciones de un proceso de gestión educativa técnico-académico. Para ocupar los puestos de mandos medios y superiores fue evaluado el personal proveniente de las estructuras previas. Los empleados operativos fueron reubicados conforme a sus preferencias laborales y se inició una redistribución de los espacios físicos de las oficinas administrativas. A finales de diciembre de 1994, el secretario informó sobre los funcionarios responsables de la nueva estructura de la Secretaría.[119]

Por otra parte, en la SEG se ejecutaban las acciones de implantación en un clima de improvisación, de estrés, y de falta de capacitación de algunos de los miembros de los equipos de difusión del Proyecto Escolar y del proceso de inducción del cambio de las supervisiones escolares y jefaturas de sector. Las entrevistas realizadas con actores de base y mandos medios aluden consistentemente a situaciones como las que se citan:

> Las pláticas se dieron a nivel zona y la interpretación fue por el libro (*Proyecto Escolar*) porque la persona que nos dio las pláticas no venía preparada, no sé dónde recibió el curso o la preparación para esto. Ella nos dijo: "¿saben qué? saquen su librito, júntense por equipos, unos den objetivos, otros estrategias" y quién sabe qué más. [...] o sea que no había una explicación real y cuando preguntábamos y decían "esta pregunta también la hicieron allá y no la contestaron."[120]

Otro maestro comenta:

> Los directores tampoco sabían como hacerlo, nos decían "vamos a hacer el proyecto escolar" y preguntábamos ¿cómo se hace?, el director respondía "ah, no sé, nos dijeron que ustedes lo hagan" [...] ¿Y qué es lo que hacemos los maestros? Agarramos un trabajo anual atrasado y en vez de ponerle "plan anual de trabajo" le ponemos "proyecto escolar", se entrega y ya cumplimos, o sea, el director no te puede decir está bien o está mal porque no sabe; el director a veces hace su proyecto y el inspector tampoco le dice si está bien o mal.

[119] El personal fue evaluado por el equipo de asesores externos, de la dirección general de personal de la Secretaría de Planeación y Finanzas, de la coordinación de asesores en DO y por la Unidad Coordinadora Tanto de Ifyme como de la Secyr. Hubo siempre tabuladores diferentes, uno correspondiente a la federación y otro al estado. La unificación de mando a partir de enero de 1994 no facilitó la homologación, porque cada unidad administrativa conservó a su personal con la misma categoría y sueldo para no generar choques entre el personal de distinta procedencia. Esto último se reflejó sobre todo en el ámbito de la administración de personal. Los contratados por el estado eran controlados por la Dirección General de Personal de Planeación y Finanzas (permisos, prestaciones, nómina), en tanto que el personal federalizado era atendido directamente por la SEG, porque tenía el control del sistema de cómputo del proceso de incidencias de personal y la nómina. Al personal estatal se le siguió pagando con el sistema de cheques del estado y al federalizado con su propia nómina.

[120] Entrevista realizada a un maestro de educación básica del municipio de Moroleón.

La SEG realizó sus actividades a marchas forzadas —el calendario electoral—, con la pretensión de hacer irreversibles algunos de los cambios estructurales, ante el reemplazo del titular del Poder Ejecutivo estatal. Este proceder, que los antes responsables de conducir el proceso describen simplemente como "un trabajo realizado en condiciones de alta incertidumbre política y con márgenes muy estrechos de tiempo", se tradujo en lo concreto en un proceder caótico y, sobre todo, impuesto por la vía de la autoridad: "Se sintió como una imposición, ahora lo van a trabajar así, así debe ser, van a hacer su proyecto escolar".[121]

Diversas opiniones giran en este mismo sentido:

> En el mes de agosto nos dice el supervisor: el proyecto escolar va a ser obligatorio, nos señala no recuerdo qué documento, aquí dice que el proyecto escolar es obligatorio. No sabemos lo que es el proyecto escolar. La Secretaría ya dio su información de cómo elaborar un proyecto escolar sin más.
>
> Dice la maestra encargada "pues vamos a hacer el proyecto, nos reunimos hoy a las doce para hacer el proyecto".

En otra entrevista se señala la confusión:

> Con las medidas que se dieron, a cada rato te llegaban indicaciones, pero de la manera que te las plantean son de intimidación. [...] Esto se refleja en todo el sistema educativo creando un clima de no querer participar y menos de lo que venga de Guanajuato; esto fue lo que se ganó con esta actitud de nuestras autoridades educativas en Guanajuato.

Esta contradicción teórica de la reforma —la autogestión— y los mecanismos utilizados para establecerla, constituyeron, a nuestro juicio, el aspecto más débil del proyecto en la fase de implantación, lo cual restó credibilidad y autoridad a los responsables de la reforma, frente a los maestros:

> La participación se da por decreto y tú sabes que los actores no actúan por decreto, hay una gran diversidad de puntos de vista y significados respecto de los actores. [...] Me siento como algo ajeno, como un objeto receptor de programas hechos en otro lado.

Algunos directores expresan: "al maestro no se le tomó en cuenta sino que recayó en nosotros los directivos la responsabilidad de involucrarlos, de convencerlos y de sensibilizarlos". Afirma un informante que "se echó mano

[121] Entrevista a un actor educativo de Salamanca.

de maestros de la misma zona, multiplicadores y ellos fueron los que estuvieron trabajando con los maestros".

La base social de respaldo, con la que no contaba el grupo al iniciar el proyecto, lejos de construirse, ahondó la distancia entre agentes de la reforma y actores de base. El resultado en breve se manifestó en dos direcciones: la simulación y la resistencia. No se discutía tanto la pertinencia del proyecto como su forma de implantarlo:

> ¡Tanto los directores como los maestros, así como la sociedad estaban hartos! [...] ellos reclamaban ya el cambio y afortunadamente se dio, pero no se dio con las características que demandaban, ya que primero se debió haber capacitado mucho a directores, luego a los subdirectores y después a los maestros para poder echarlo a andar. Sin embargo, ese proyecto se echó a andar de la noche a la mañana y eso fue un desastre para que se pudiera ubicar el maestro en esa forma de participar.

La nueva estructura de la Secretaría; nuevas instancias de decisión y su soporte normativo. En enero de 1995 entraron en funciones las oficinas centrales reformadas de la SEG. La estructura administrativa por niveles fue remplazada por otra centrada en funciones. *En el diseño de la estructura se aplicaron varias innovaciones dentro de la concepción tradicional de la organización de la administración pública del sector educativo.*[122] El organigrama quedó como se vé en el cuadro 8.

Condiciones políticas. Negociaciones, alianzas, manejo de conflictos. El periodo de diseño de la reforma, comprendido entre marzo y octubre de 1994, coincide con el de más alta incertidumbre y tensión política alrededor de las elecciones para gobernador. Alrededor de esta situación política se plantearon tres escenarios posibles: las elecciones federales de agosto de 1994, las elecciones municipales de diciembre de 1994 y las elecciones de febrero de 1995. Finalmente, las elecciones se programaron para mayo de 1995.

El grupo responsable de la reforma aprovechó esta coyuntura política para planear una serie de acciones a corto plazo; conforme se agotaba un periodo se visualizaba otro más amplio para nuevas acciones. Así se realizó una especie de planeación "por coyuntura".

[122] Las unidades administrativas con funciones homólogas se fusionaron en unidades funcionales nuevas (es el caso de las subsecretarías A y B de Administración y Finanzas, que manejaban recursos materiales, financieros y humanos; otras unidades desaparecieron completamente (como las subsecretarías A y B de Educación, con unidades administrativas por niveles educativos); otras cambiaron de estatus (como la subsecretaría para la descentralización y desconcentración, que se constituyó en unidad *staff*) y otra que cambió de naturaleza (como la subsecretaría técnica, que cambió de nombre y de funciones).

CUADRO 8
Organización de la administración pública del sector educativo

- El despacho del secretario con siete unidades *staff*: Coordinadora para la reorganización del SE; Coordinación sectorial; Asuntos jurídicos; Desarrollo Organizacional; Coordinación de servicios educativos en los municipios, Política Informática; y Contraloría Interna.
- Una Subsecretaría de Desarrollo Educativo, con tres unidades *staff* y dos direcciones generales. Como *staff*, Unidad de programas compensatorios; Unidad de desarrollo informático; y Consejo Pedagógico (figura innovadora); además, la Dirección General de Gestión Educativa, con tres direcciones de área: Normatividad, Planeación y organización escolar, y Desarrollo curricular; también la Dirección General de Apoyo Técnico, con tres direcciones de área: Actualización y capacitación, Comunicación educativa y Calidad educativa.
- Una Subsecretaría de Planeación e Investigación Educativa, con una unidad *staff*, el centro documental de informática y estadística, y dos direcciones generales: la Dirección General de Planeación, con dos direcciones de área: Planificación educativa y Acreditación, incorporación y revalidación; y la Dirección General de Investigación y Evaluación, con dos direcciones de área: Investigación e innovación, y Evaluación.
- Una Subsecretaría de Administración de Personal, con tres unidades *staff* y dos direcciones generales. Las unidades *staff* fueron: Relaciones laborales, Desarrollo informático y Apoyos especiales. La Dirección General de Empleo y Servicios, con dos direcciones de área: Contrataciones y servicios al personal y Movimientos al personal; y la Dirección General de Remuneraciones y Carrera Magisterial, con dos direcciones de área: Control de remuneraciones y Carrera magisterial.
- Una Subsecretaría de Recursos Materiales y Financieros, con una unidad *staff*, Desarrollo Informático, y dos direcciones generales: la Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales, con dos direcciones de área: Recursos materiales y Servicios generales; y la Dirección General de Recursos Financieros, con dos direcciones de área: Contabilidad y presupuesto, y Tesorería.

Los mandos medios y superiores de la SEG, luego del cambio de gobierno en junio de 1995, tenían una alta incertidumbre sobre el futuro del programa de reorganización que no fue adecuadamente manejada por los responsables, de modo que se crearon resistencias en el interior de la Secretaría, ya que buena parte del personal privilegiaba la seguridad en el empleo, antes que apostarle a un proyecto aventurado.

Simultáneamente, en amplios sectores del magisterio se expresaron opiniones de poca credibilidad sobre la finalidad última del programa de la reorganización, y en particular respecto al Proyecto Escolar. Más de un sector lo consideró como una imposición, o como un proyecto sin futuro en el cual no había que comprometerse, como pudo apreciarse en los fragmentos de entrevistas citados.

Las decisiones para ejecutar los lineamientos, de las Umes y los Cedes, y para reorganizar las oficinas centrales, se tomaron en la etapa más difícil del interinato: cuando se acordó emitir la convocatoria para las elecciones.

La implantación de la reforma al sistema educativo no se detuvo. Por el contrario, la decisión fue avanzar y consolidar las estructuras para asegurar la irreversibilidad del proyecto de reforma.

Hasta entrada la fase de ejecución, la SEG no se planteó la negociación con las secciones sindicales. Sin embargo, se prepararon versiones abreviadas de los documentos base para llevarse a las mesas de trabajo.[123]

Entre los elementos de discusión con el SNTE destacaron el origen y el destino de los recursos financieros. Una propuesta dominante del sindicato era que en lugar de crear nuevas estructuras se fortalecieran las existentes, particularmente las supervisiones y las jefaturas de sector. Se asumía que las Umes y los Cedes duplicaban las funciones de los supervisores.

Por otra parte, la puesta en marcha de la nueva estructura de las oficinas centrales significó la mezcla del personal —ex Ifyme-Secyr— de mandos medios, superiores y operativos, guardando ciertos equilibrios. Es claro, sin embargo, que en los puestos jerárquicamente superiores predominaron los profesionales de procedencia estatal, y conforme descendía la escala jerárquica comenzaban a ser mayoría los funcionarios procedentes del organismo descentralizado.[124] Esto implicó la reconfiguración de los equipos de trabajo, y la integración y combinación del personal de las dos instituciones, que presentaba grandes diferencias en cuanto a los estilos culturales y los esquemas de remuneraciones.

En el entorno político-partidista del estado se había convocado a elecciones extraordinarias. Vicente Fox aceptaba y registraba su candidatura a gobernador por el PAN, mientras que el PRI postulaba a Ignacio Vázquez Torres.

Hubo, sin embargo, un grupo de personas con amplia trayectoria en la administración pública que no fue nombrado para ningún cargo. Este sector, que

[123] Trascendió que el sindicato se concentraba no en el planteamiento teórico general de la reforma, sino en las implicaciones laborales, salariales y, sobre todo, en las nuevas plazas o adscripciones que preveía se establecerían como parte de la instrumentación de los modelos, particularmente de las Umes y los Cedes. Un planteamiento concreto fue que las propuestas de personal y los nombramientos se dieran bajo el esquema tradicional: que la mitad fuera propuesta por el SNTE y la otra por la SEG; y que los jefes de las Umes no fueran personal de confianza, sino sindicalizado —como los jefes de sector—. Éstos constituyeron algunos de los puntos más conflictivos de la negociación.

[124] Algunos ejemplos: el secretario (ex Secyr); de los titulares de las unidades *staff* del secretario había 4 ex Secyr y 3 ex Ifyme); de los titulares de las subsecretarías, 2 ex Secyr, 1 externo allegado al secretario, y 1 ex Ifyme, procedente de la Spyf); de los titulares de las 8 direcciones generales: 5 ex Secyr, 3 ex Ifyme; de los titulares de las 18 direcciones de área, 11 ex Ifyme, 6 ex Secyr, y 1 nuevo; de las 8 unidades *staff* de los subsecretarios, 5 ex Ifyme y 3 ex Secyr. En total, 21 ex Secyr, 23 ex Ifyme y dos externos en los mandos superiores de la Secretaría.

había sufrido un paulatino desplazamiento desde la gestión de Trueba Dávalos y Rodrigo Moreno, quedó totalmente fuera de sus espacios de influencia en la Secretaría. Su exclusión suponía afectar de manera frontal las viejas redes de relación burocrática y sindical que por mucho tiempo se tejieron en el interior de la SEG. En ese sentido, su exclusión puede valorarse como una decisión política de muy alto costo, por cuanto nulificó la posibilidad de construcción de consensos entre los responsables de la reforma y los sectores medios del sistema.[125] Este personal se reinsertó en el sistema educativo en sus "reservas de base", en direcciones de escuela, supervisiones escolares y jefaturas de sector. Sólo una o dos personas quedaron desempleadas[126]

En este ambiente se dio la primera gran fricción de los jefes de sector y supervisores con las autoridades administrativas. La racionalidad que se buscaba para la operación de la Subsecretaría de Desarrollo Educativo respondía a un modelo ideal de funcionamiento de las demás instancias operativas intermedias, pero éstas, las supervisiones y jefaturas de sector, no se habían transformado. La confrontación de ambas racionalidades no se pudo evitar, por más que los funcionarios explicaran a los supervisores y jefes de sector el modelo, el punto de llegada, la imagen y el objetivo de la reforma estructural.

¿Académicos o políticos? Una de las hipótesis que a lo largo del estudio hemos construido respecto de la actuación del grupo responsable de la reforma es que el origen académico de su principal líder, sus propias incursiones en el quehacer de investigación y el haber sido discípulo de otras personalidades académicas destacadas, poco a poco fue traduciéndose en la asunción de una autoimagen de académicos más que de funcionarios. La desproporcionada atención a la elaboración conceptual del modelo, aunada al descuido por la construcción social de consensos, así como el tipo de sectores con quienes se discutió el proyecto, parecen confirmarlo. Al preguntar a algunos miembros del grupo conductor cuáles fueron sus principales alianzas, las respuestas coinciden en señalar las siguientes:

a) Los investigadores del país. Se dio una legitimidad técnica del proceso, continuando con relaciones que teníamos desde la Maestría. Con los investigadores que tenían cierta visión del cambio: CEE, DIE, UAA.

[125] Es uno de los grupos que por mucho tiempo sostuvieron a José Trueba al mediar los conflictos con el SNTE, a los que ya hemos hecho referencia.

[126] Semanas después de que se informaron los resultados de las evaluaciones, este grupo se organizó para solicitar su reinstalación —demandaron ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo— y al no lograr su objetivo se movilizó para resistir desde sus posiciones las acciones consecuentes de la SEG.

b) Esta alianza desde el punto de vista técnico pudo legitimar, avalar desde el punto de vista político, que tenía sentido. Eso fue importante para Medina. Veía un reconocimiento a nivel nacional de los académicos que nos abría a su vez espacios políticos que le daban garantía a Medina. [...]
c) Todos los que fueron nuestros maestros de la Maestría fueron consultados en su momento y eventualmente se hicieron asesores del proyecto. La asociación de políticos con académicos fue clave: poder tener una discusión.
d) El CEE fue el actor principal desde el punto de vista de los asesores, y después Edypro.
e) Con la SEP hubo interés en la forma en que se reconstruyó el esquema de la Secretaría. Un grupo importante fue el de PARE.
f) La fundación SNTE. Mandamos nuestro proyecto y lo presentamos en el grupo de asesores académicos del SNTE.[127]

Uno de los indicios más importantes de esta actuación "académica" en espacios políticos fue el hecho de que, no obstante la claridad respecto de las coyunturas políticas del momento y de la fragilidad que ésta imprimía a su gestión, las alianzas se buscaron esencialmente en sectores académicos externos al estado. Una especie de ilusión de que la consistencia académica del proyecto podía resolver lo demás, incluso su permanencia, parece haberse hecho presente.

Por otra parte, se imaginó la implantación en tiempos totalmente ajenos a la racionalidad de los actores, especialmente las burocracias. La prisa propia de quienes controlan su agenda y sus tiempos —los académicos— parece haberse trasladado a un ámbito en el que el movimiento tiene otros ritmos y otras lógicas.

> El investigador, el académico, opera con una rapidez fruto de procesos intelectuales que es ajena a la de aquellos que por estar distraídos en múltiples cosas, tienen dificultad de ir más rápido. Si el investigador no se ajusta a sus tiempos, va a frenar los ritmos de la gente en lugar de adelantarlos.[128]

Por otra parte, la reacción del personal desplazado de las oficinas centrales no se hizo esperar. Por una parte cuestionó públicamente los procedimientos, los criterios y las políticas de selección de personal para conformar el equipo de la Secretaría reestructurada; por otra, puso en tela de juicio la pertinencia de las reformas estructurales. Sus críticas hicieron eco en los de-

[127] Ésta es la expresión textual de uno de los funcionarios entrevistados al respecto.
[128] Entrevista a Luis Morfín en abril de 1997.

más jefes de sector y supervisores una vez que activaron las múltiples redes de relación que construyeron a lo largo de sus años de servicio en las oficinas centrales.

Al mismo tiempo se presentaron presiones sindicales para colocar personal en algunos puestos de la estructura de la Secretaría. El argumento de fondo era que entre el magisterio guanajuatense había personas capacitadas para cumplir las funciones administrativas del sistema educativo. Las secciones sindicales propusieron personas y la Secretaría las sometió a evaluación. Al menos uno de los maestros propuestos fue nombrado director de área, como parte de la negociación más amplia para validar la implantación de la reforma del sistema educativo estatal.

En un entorno enrarecido por lo accidentado del proceso de reubicación en los edificios de las unidades administrativas, por la forzosa y artificial integración de los equipos de trabajo, las presiones de los jefes de sector y los supervisores, las presiones sindicales, la elaboración de los programas operativos anuales y una nueva presupuestación para soportar las actividades y metas del sector, los funcionarios, mandos medios y superiores concluyeron la elaboración del manual de organización y funciones de sus unidades administrativas, desde los departamentos hasta las subsecretarías. *El producto resultante es el documento más indicativo de los alcances y límites de la reforma a la estructura orgánico-funcional de la Secretaría, en la medida en que representa la significación que las diversas personas atribuyeron a su quehacer institucional en el marco de la reorganización del sistema educativo, así como el inicio de múltiples esquizofrenias operativas de la acción institucional, entre lo normativo-indicativo y las prácticas.*

Los supervisores y jefes de sector reaccionaron violentamente a todo el planteamiento de reforma. Los primeros porque sus funciones habían sido normativamente distribuidas entre los Cedes y las Umes, y sólo una parte seguía vigente, en su mayoría relacionada con la actividad técnico-académica pedagógica. Los segundos, porque como en la documentación no se consignaba ninguna referencia específica a sus funciones y a su lugar en la organización, pensaron que se quería desaparecer el puesto y reaccionaron en consecuencia. La instrumentación de las Umes y los Cedes continuó desarrollándose como una acción paralela de la Secretaría, lo que fue recibido como una afrenta por los supervisores y los jefes de sector.

Éstos se colocaron en conflicto abierto con las autoridades de la Secretaría. Su determinación los llevó al bloqueo de la información o a la mediación activa en múltiples formas, de manera que un porcentaje alto de los maestros no llegó a conocer el planteamiento de la SEG; sólo la interpretación que de él hicieron los supervisores y jefes de sector.

—Hubo rechazo a la creación de las Umes y los Cedes porque se desconocía la función que iban a desempeñar, se creía que iban a perjudicar a supervisores y jefes de sector, comenta una supervisora de primarias de Guanajuato. Una colega de Huanímaro al respecto abunda: —Cuando empezó todo esto, como que ellos (los jefes de sector) se sintieron... pues no sé si sea correcta la palabra... como que los hicieron a un lado [...] o que ya no iban a desempeñar las mismas funciones y que cómo iban a hacer [...] que la UME iba a estar por encima de los jefes de sector después de que les había costado mucho trabajo, por escalafón, obtener el puesto [...] Entonces ellos fueron los que empezaron a hacer este movimiento.

Este conflicto se articuló en la toma de posición partidista de varios sectores del magisterio, que establecieron alianzas políticas con el partido que representaba sus intereses en favor o en contra del cambio. Adicionalmente, el magisterio se movilizó para reclamar el pago de incrementos salariales ya autorizados por la federación pero no concretados localmente.

Hemos dicho ya que el contexto estatal era políticamente explosivo. Más de alguno de los actores de la sociedad civil consideró el planteamiento de reorganización del sistema de educación básica como una estrategia propagandística del gobierno para ganar la atención del electorado. El proyecto educativo estatal fue objeto del debate político-partidista; cada candidato hizo su diagnóstico de la educación y presentó propuestas que no se relacionaban con los planteamientos de la reforma, distorsionando algunos de los elementos centrales. Se configuró así como un proyecto a superar, por la falta de consensos reales que le dieran soporte y posiblemente por la falta de legitimidad o ambigüedad de las autoridades.

Mecanismos de formación de agentes e incorporación de escuelas. En la instrumentación del cambio de las oficinas centrales no hubo una capacitación para las personas que asumían nuevos puestos y funciones. A partir de las funciones descritas en el documento normativo se impulsó un proceso de inducción a los puestos por medio de la elaboración del manual de organización y funciones y los programas operativos para el año de 1995. Cada responsable de unidad administrativa recibió orientaciones de cómo debía elaborar una descripción de las funciones de su unidad al mismo tiempo que habría de efectuar el diseño de su plan de trabajo anual. *Sólo entonces quienes recientemente habían accedido a la lógica con la cual estaba construido el modelo de las oficinas centrales, la empezaron a comprender.* Apenas integradas las estructuras de las oficinas centrales, se inició la primera etapa del proceso de capacitación a docentes, directores, supervisores y jefes de sector, sobre el *Proyecto Escolar*, contando con la edición de li-

bros y materiales de apoyo, mediante sesiones informativas que duraban entre seis y nueve horas. La mayoría de las personas que se hacían cargo de la capacitación no había participado directamente en la elaboración de los planteamientos teóricos, metodológicos y técnicos del documento base. Iban a capacitar porque habían sido asignados para hacerlo, no porque comprendieran las características de este componente ni su trascendencia en el diseño teórico general de la reforma. Adicionalmente, fueron enviados sin la información suficiente, de tipo operativo y normativo, de modo que muchos fueron incapaces de satisfacer las dudas que los maestros les plantearon. Varios informantes comprometidos como multiplicadores del proceso, expresan que: "unas como doscientas personas asistimos a la capacitación". Su duración fue de "un día completo; fue de 9 a 5 de la tarde" [...] "Nos dieron la información de lleno" [...] "A nosotros nos dijeron: aquí está esto, denlo como puedan".

La capacitación sobre el Proyecto Escolar se ofreció de manera directa a las escuelas, a maestros representantes del Consejo Técnico, directores y supervisores. La estrategia de capacitación en la primera fase se centró en los materiales y documentos base: Modelo escuela, Proyecto Escolar y síntesis de los modelos de cambio, con énfasis en las nuevas funciones de las oficinas centrales. En la segunda, se intentó capacitarlos sobre la elaboración del Proyecto Escolar, a partir de la *Guía operativa para la elaboración del Proyecto Escolar*.

Un funcionario de la Secretaría comprometido con estas tareas, comenta:

> En cuanto a la propuesta de reforma el énfasis puesto en la escuela me parecía muy pertinente, había una mirada puesta sobre directores y maestros. Sin embargo había cambios desde la cúpula, pero no impactaban a los agentes del proceso. Preeminencia política. Rapidez para que estuviera listo, sin importar el contenido del curso.
>
> [...] El proceso de formación fue muy débil. Con cuadros ciertamente improvisados. A tres años el proyecto sigue siendo mayoritariamente un enigma para los cuadros que lo van a operar. Existe la impresión de que es un cambio técnicc, dejó fuera el sustrato humano y de cultura escolar en que está presente.[129]

Casi simultáneamente comenzó la primera etapa de difusión y construcción de las estrategias de cambio junto con supervisores y jefes de sector, para implantar el *Modelo supervisión y el diseño del proceso de reestruc-*

[129] Entrevista a funcionarios de la SEG, núm. 5.

turación-reorganización de zonas escolares, por medio de seminarios. El programa y los materiales diseñados originalmente para este propósito fueron elaborados por un equipo, y su operación le fue encomendada a otro distinto. Al traspasar la responsabilidad, el planteamiento general fue modificado y las estrategias previstas desdibujadas. Las consecuencias se hicieron evidentes desde que se realizó el primer seminario.

En el caso de la capacitación a jefes de sector y supervisores sobre la reorganización de sus funciones, la estrategia se basó en enviar a parejas de técnicos especializados y de los mandos medios y superiores de las oficinas centrales como coordinadores de las sesiones. Esta táctica se centró más en las relaciones de autoridad que en los materiales. En ninguno de los dos procesos —capacitación sobre proyecto escolar y sobre supervisión escolar— recurrió la Secretaría a la difusión en "cascada". Procuró evitar intermediaciones en el proceso de difusión para llegar con mayor eficacia a los destinatarios particulares de la información. En algunas ocasiones se llegó a realizar una única jornada de capacitación a supervisores.

Los procesos antes reseñados definieron las siguientes directrices para su operación: implantación simultánea de todos los componentes, capacitación a todo el universo de actores, con acciones demostrativas de la voluntad de cambio y con participación voluntaria.

- La implantación de los modelos estratégicos de cambio debería ser simultánea (Escuela-Proyecto Escolar; Supervisión-Centro de Desarrollo Educativo; Oficinas Centrales-Unidades Municipales de Educación).
- La transformación y gestación de los nuevos actores del sistema se haría mediante acciones ejemplificadoras y demostrativas de la voluntad de cambio, iniciando con las oficinas centrales de la SEG.
- Se llegaría directamente a los maestros, directores, supervisores y jefes de sector, por medio de un documento indicativo, para todos los niveles y modalidades, sobre el Proyecto Escolar, con pistas metodológicas particulares para algunos niveles y modalidades y para escuelas de organización incompleta.
- Se difundiría el proyecto y se capacitaría a todo el universo de actores del sistema educativo sobre los distintos componentes de la reforma, haciendo énfasis en la nueva planeación del sistema a partir del Proyecto Escolar.
- El diseño, formulación y ejecución de los proyectos escolar, de zona y de sector *serían voluntarios* para aquellos que desearan realizarlos. Las escuelas podrían decidir por sí mismas si hacían o no Proyecto Escolar, independientemente de la decisión del supervisor, y éstos, independientemente de la decisión del jefe de sector.

- El proceso de difusión y capacitación se ejecutaría a medio ciclo lectivo (enero-febrero de 1995) como etapa formativa, inductiva, preparatoria, para que las escuelas ensayaran procedimientos, construyeran los espacios de trabajo colectivo (CTE) y probaran los procedimientos de elaboración de los proyectos escolares.
- Las escuelas elaborarían sus proyectos escolares a inicio del ciclo escolar, en la segunda quincena de agosto y la primera de septiembre, para ejecutar las acciones y evaluarlas en el transcurso del ciclo escolar.

Consideramos que la decisión de establecer simultáneamente todos los componentes en el universo educativo fue desacertada, ya que se hacía en condiciones de extrema premura, lo cual impidió dedicar los tiempos necesarios a asegurar la participación convencida de los interesados, quienes quedaron con una sensación de imposición más que de invitación:

> La impaciencia de los autores de esta reforma ante los ritmos de una burocracia añeja. [...] Todo lo que inspiraba esta propuesta no estaba apropiado por este sector de la operación: jefes de sector y supervisores. Con este sector no se gastó el tiempo necesario. La claridad de los de más alto nivel no basta. Gastar más tiempo con estos sectores puede garantizar más permanencia que una precisión teórica. Hay que volver a valorar a la persona como agente del cambio.
>
> Lo que se hace sin el tiempo necesario para convencer... el tiempo no lo respeta.
>
> La pregunta de fondo es ¿quién es el sujeto del cambio, quién es el agente del cambio?[130]

Un supervisor de Salamanca reflexiona sobre el proceso, y formula un balance que consideramos muy certero, pues reconoce los logros de la reforma y claramente identifica aquello que, desde la perspectiva de los actores, fue su punto más débil: la instrumentación.

> Las reformas han sido buenas pero les ha hecho falta el procedimiento para hacerlas llegar con sensibilidad al maestro; éste necesita trato, necesita que le reconozcamos su trabajo de servicio. Pienso que si las reformas funcionan es porque el maestro quiere que funcionen; las reformas no han sido malas, desgraciadamente es el procedimiento como las han hecho llegar al magisterio.

[130] Entrevista a Luis Morfín en abril de 1997.

Cuarta fase: procesos de adopción o rechazo, marzo-agosto de 1995

La actuación de los jefes de sector y los supervisores fue diversa: unos se reunieron en grupos para resistir como bloque sin involucrar a los maestros de sus jurisdicciones. Otros actuaron individualmente, convocando a sus maestros a intervenir en marchas, plantones y suspensiones de labores; otros, con carácter individual, se vincularon a las secciones del SNTE, para presionarlo a que se resistiera activamente, mientras que algunos más se vincularon a las estructuras de los partidos políticos y, más aún, a sus equipos de campaña para influir con sus puntos de vista en las tomas de postura partidaria. Otros callaron. Muy pocos se sumaron al proyecto de reforma y cuando lo hicieron no lo expresaron. Esto significó que algunos de los actores fundamentales de la reforma —los responsables de operarla— no la asumieran como propia, pues no le asignaron el crédito suficiente en un entorno de incertidumbre y, además, el grupo que la conducía no contaba con la solidez del respaldo de las bases:

> No se les consideró a los supervisores, siendo que no podemos desconocer el peso que tienen. Si ellos no quieren no pasa nada. No se le dio la dimensión exacta a este grupo, se les brincó y menospreció y ellos no se dejaron. [...] Había una contradicción en el discurso: "el humanismo", siendo que el trato y procesos no eran humanos, eran inflexibles. Ése fue el juego del desgaste. [131]

Por su parte, las secciones 13 y 45 SNTE se manifestaron con diferente intensidad contra la reforma de las oficinas centrales. La Sección 13 reclamó que la nueva estructura truncaba el escalafón vertical al desaparecer las direcciones "federales" de educación primaria y física, puestos ocupados por maestros por esa vía. Este fue un logro sindical negociado con la SEP desde el establecimiento de las delegaciones estatales a principios de los ochenta. Demandó también la concertación para implantar los otros componentes de la reforma, por razones escalafonarias, como los Cedes y las Umes. Planteó que los nuevos puestos fueran accesibles a los maestros por la vía del escalafón vertical y aseguró que de no hacerlo se estaría lesionando los derechos de los trabajadores. La acción sindical se reforzó también por una coyuntura temporal, la fecha del día de maestro.[132] El sindicato fue muy presionado por

[131] Véase Entrevistas a funcionarios de la SEG, núm. 6.

[132] El pliego petitorio planteaba al mismo tiempo que se estableciera como salario profesional el importe de seis salarios mínimos, 50% de incremento salarial emergente, 90 días de aguinaldo, 60% de incremento a la prima vacacional, 30 días de salario como estímulo por el día del maestro y otros premios y estímulos.

las "bases magisteriales" para demandar el pago inmediato de los aumentos salariales acordados al inicio del año, de 8 y 12%, que en abril todavía no habían sido pagados. El gobierno estatal argumentó que el gobierno federal no había realizado las transferencias presupuestarias para hacer ese pago y trató de deslindarse del asunto.

CUADRO 9
Procesos de adopción o rechazo de la reforma, marzo-agosto de 1995

Periodo	*Procesos destacados: administrativo-financieros, político-laborales y formativo institucionales*
Marzo-abril de 1995	Continuación de los procesos de difusión del PE y de la Guía operativa del PE Inicio y desarrollo de movilizaciones de las bases magisteriales en demanda del pago de incrementos salariales Movilización de jefes de sector y supervisores contra la implantación de las Umes y los Cedes Creación del ISEPEG; desconcentrado reúne las funciones de las escuelas normales y las unidades de UPN y Cam Manual de organización y funciones de las oficinas centrales
Mayo de 1995	Movilizaciones varias: bases magisteriales, jefes de sector, supervisores y sindicato para mejorar salarios y condiciones laborales, y detener procesos; SEG: suspensión de procesos de capacitación Elecciones de gobernador
Junio de 1995	Publicación del Reglamento interior de la SEG Cambio de gobierno; nuevo secretario
Junio-agosto de 1995	Elementos para la elaboración del plan de educación 1995-2000; primera negociación con el gobernador Difusión del Modelo reforma, instancias académicas CESU-UNAM

Dentro de la administración estatal se presentaron resistencias a la reforma. El secretario llegó a expresar que los mismos funcionarios de la SEG, de todas las jerarquías "hasta subsecretarios", no se comprometían con la reforma en proceso, y estaban "esperando el cambio de administración".[133] En

[133] Los factores son múltiples. El cambio de la estructura ocurrió en enero, pero a los funcionarios no se les pagó de acuerdo con el puesto sino hasta mayo, cuando fueron entregados los nombramientos oficiales. Este factor —salarial— no motivó a muchas personas a comprometerse con las funciones de su puesto, en tanto se creyera que el pago nunca llegaría y que quizá el nuevo gobierno no reconocería los adeudos. La tensión era mucha: los responsables de la reforma estaban forzando la circunstancia para implantar la mayor parte posible de sus componentes; los responsables de la operación de los programas no compartían esa mística y el personal técnico-operativo no se sentía aludido cuando se hablaba de la *urgencia* de concluir los procesos para hacerlos irreversibles.

entrevista, el contador Carlos Torres comentó que la falta de tiempo impidió tomar decisiones muy importantes en el momento, como cesar a algunos funcionarios de la SEG que bloquearon el proceso desde dentro.

> No lo hice por falta de tiempo. [...] Estoy convencido de algo: en el sistema educativo no sólo se requiere de voluntad política, equipo técnico y visión social, se requiere asumir esto con pasión. Creer en el proyecto. En lo personal, siento que no pude motivar a la gente que salió a campo para asumirlo con pasión [...] aquí hubo muchos elementos que jugaron en contra.[134]

Las motivaciones de otros actores magisteriales eran las tradicionales: el salario profesional y las prestaciones laborales, más fuertes que la reacción frente a la reforma, a la que también estaban articuladas por la vía de la incidencia de los jefes de sector y supervisores.

Los maestros afiliados o simpatizantes de corrientes alternas al SNTE se movilizaron para demandar el pago de los adeudos salariales. Participaban miembros de la CNTE y del Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo, con claras presencias regionales, sobre todo en el Bajío. Éstos estaban articulados al movimiento nacional de la CNTE, que había convocado a plantones, marchas y mítines en el Distrito Federal con la participación de maestros de Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Michoacán.

Pero no sólo ellos se posicionaban al respecto. La emergencia de maestros no identificados plenamente con aquellas corrientes y reactivos a la parsimonia de las dirigencias formales de las secciones sindicales, propició la aparición del Movimiento de Bases Magisteriales (integrado por maestros de las secciones 13 y 45 del SNTE), que inicialmente se movilizó para demandar el pago de salarios atrasados; se expresó en forma de paros, marchas en las ciudades y en la capital del estado; cuestionó tanto a las secciones 13 y 45 del SNTE como al gobierno estatal y creció hasta llegar a articular sus demandas originarias con las del pliego petitorio. La Sección 13 aduce que tal movimiento es manipulado por "intereses ocultos".

Las demandas del pliego petitorio fueron planteadas por el Movimiento de Bases al gobernador del estado. Éste les preguntó si negociaba con ellos o con el SNTE, titular de las relaciones laborales. La Sección 13 afirmó que no había sido rebasada por las bases y que el Movimiento era sostenido por intereses particulares, aunque en varias reuniones del magisterio las dirigencias formales habían sido severamente cuestionadas por la base.

Las respuestas al pliego se dieron más de una semana después del día del maestro, aunque no por ello las bases magisteriales pararon el movimien-

[134] Entrevista al contador Carlos Torres, 22 de mayo de 1997.

to. Pasaron a una etapa de permanencia latente, de paros escalonados y brazos caídos, de trabajar "bajo protesta", buscando el apoyo de los padres de familia. Llegaron a movilizarse aun en junio, después de las elecciones del 28 de mayo, hasta que se hizo efectivo el pago de los adeudos (15 de junio), cuando se avencinaban el fin del ciclo escolar y las vacaciones docentes.

El PAN opinó que el movimiento magisterial había sido manipulado por las dirigencias sindicales, en el entorno político electoral.

Representantes del Movimiento Nuevo Sindicalismo argumentaron que el Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo, presentado en junio de 1994, no había sido avalado por el SNTE, porque "éste genera dispersión y cierta disociación de la entidad con respecto a los lineamientos fundamentales de la política educativa a nivel nacional, negando incluso la rectoría de la federación en esta materia al privilegiar aspectos regionales sobre los contenidos nacionales",[135] aunque acepta que la propuesta estatal de reorganización coincide en muchos aspectos con las diez propuestas del SNTE. El Congreso del estado, por medio de la Comisión de Educación, se incorporó tácticamente a la coyuntura. Convocó a cuatro foros regionales de consulta sobre la iniciativa de ley estatal de educación que había sido enviada desde mediados del 1994. Tales consultas se constituyeron en las mejores cajas de resonancia de las demandas de todos los sectores del magisterio movilizado. En los foros se hicieron planteamientos contra los Cedes y las Umes, contra la reforma a las oficinas centrales, contra el secretario de Educación —solicitando su destitución—, además de los reclamos salariales, de prestaciones y de acciones de reconocimiento social del trabajo docente.

Por otra parte, las campañas políticas retomaron el asunto de la educación pública como materia del discurso político y de la búsqueda de consensos. *Alrededor de cada campaña se aglutinaron sectores de los conflictos anteriores y se articuló un grupo de funcionarios desplazados de la SEG por la reforma a las oficinas centrales.*

Tanto el PRI como el PAN intentaron aproximarse al magisterio por medio de reuniones, páneles y foros de consulta, convocando a personas representativas de los maestros, supervisores, jefes de sector y del SNTE, *como especialistas en la materia*

Cada partido formuló su discurso político en materia de educación. El PRI habló de metas *convencionales* del sector educativo: ampliar la cobertura, mejorar la calidad, reconocer el trabajo del maestro, ampliar la capacitación para el trabajo. No se posicionó respecto a la reforma iniciada. Tampoco postuló una reforma como necesaria. Tácitamente aceptó muchas de las peticiones de los jefes de sector y los supervisores, así como de algunos

[135] *El Nacional*, 4 de junio de 1995.

sectores del SNTE: volver al esquema de organización por niveles educativos, restablecer el *statu quo* alterado por la iniciativa del gobierno panista. Aglutinó a profesores, directores, supervisores y jefes de sector de reconocida militancia priista, así como a miembros activos del SNTE. Algunos de ellos habían sido desplazados de la SEG.

El PAN recurrió a los académicos, empresarios y otros especialistas para construir su plataforma política de campaña. Formó un equipo cerrado de asesores en materia educativa. En él participaban directamente personas que habían sido desplazadas de la SEG.

Tal vez a instancias de las secciones del SNTE, del CEN del mismo, del proceso de respuestas al pliego petitorio, o de un programa de trabajo de la SEP, ésta intervino en la SEG para auditar la operación de la Carrera Magisterial, en cuanto a la aplicación de los recursos y la determinación de los rezagos existentes en el proceso del escalafón horizontal, justo en la fase crítica del conflicto; asimismo, trató de buscar alternativas en el manejo estatal de los recursos; también intervino en la determinación de los incrementos salariales al magisterio. Lo que los maestros demandaban realmente era que se les pagara lo acordado para los salarios mínimos. Los acuerdos de pliego petitorio finalmente autorizaron los mismos porcentajes de incremento salarial al magisterio. Las baterías del SNTE en el ámbito local se abocaron entonces al rubro de las prestaciones.

Últimas acciones en torno a la reforma. Entre tanto, la SEG siguió desarrollando acciones previstas en el Plan Rector. Unas para consolidar la reforma estructural de las oficinas centrales y otras para establecer el sistema estatal de formación, actualización y mejoramiento profesional del magisterio.

La consolidación del modelo de oficinas centrales se dio mediante la reelaboración de las bases para la organización y funcionamiento de la SEG, reformadas por otro decreto gubernativo (el 150, del 25 de abril de 1995). En él se estableció la desaparición de la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo, que, de acuerdo con el decreto que la creó, cesaría en sus funciones una vez concluida su misión. Ésta se agrupó con la Unidad de Desarrollo Organizacional para conformar la Unidad de Desarrollo Institucional.

A la vez, la subsecretaría de administración de personal realizó una adecuación en su estructura. La dirección de área de Movimientos al Personal, conformada por dos departamentos, uno para atender los asuntos de los trabajadores de la Sección 13 y otro para los de la 45, desapareció como tal para dar lugar a dos direcciones de área: Movimientos al personal de la Sección 13 y Dirección de movimientos de personal de la Sección 45.

En el mes de abril de 1995, el gobierno del estado expidió el decreto gubernativo (149) por el cual se creó el Instituto Superior de Estudios Peda-

gógicos del Estado de Guanajuato (ISEPEG) como organismo desconcentrado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Este instituto estaría abocado a coordinar el Subsistema Estatal de Educación Superior Pedagógica, conformado por las instituciones oficiales —escuelas normales, unidades de la UPN y del Cam— y particulares con reconocimiento de validez oficial de estudios. Ninguno de los dos grupos que estuvieron en pugna desde 1992 obtuvo el predominio sobre la dirección del instituto. Los dos directores de educación superior fueron desplazados y sus grupos desarticulados. Como directora general fue nombrada una persona ajena al subsistema, procedente de el ex Ifyme, y como directores de área se designó a personas aisladas de los dos grupos desplazados, uno en el área administrativa y otro en la académica.

Se especificó que este instituto tiene como propósito fortalecer los procesos de formación inicial, formación permanente y actualización, nivelación y superación profesional de docentes, personal directivo y técnico del sector educativo.

Las unidades de la UPN no aceptaron ser subordinadas a una instancia estatal, lo que más tarde se manifestó en conflictos por la asignación y administración de los recursos financieros para el sostén de las unidades. Estaban afiliadas a la Sección 13 del SNTE.

Un mes después de la creación del instituto, en mayo de 1995, fue reformado el decreto gubernativo para establecer que el ISEPEG no tiene ni tendrá personalidad jurídica y recursos propios y está subordinado a la Secretaría de Educación.

En resumen, la Secretaría puso en operación los Cedes a partir de que contó con la autorización de la SEP para establecer ocho centros de maestros en el estado de Guanajuato con financiamiento federal. Más tarde, tras negociaciones y acuerdos con la Secretaría de Educación Básica y Normal (Sebyn), la SEP autorizó la creación de un total de 22 centros de maestros con financiamiento federal; el estado sostendría otros 24, para establecer uno en cada municipio. La SEG acordó con el SNTE la suspensión provisional de la instalación y operación de estos centros —no su desaparición— mientras el entorno político recuperaba su normalidad y se revisaban a fondo las implicaciones laborales del personal involucrado en su creación.[136]

Las Umes eran, en realidad, las anteriores delegaciones y subdelegaciones de servicios regionales del Ifyme. Quienes menos aceptaban su funcionamiento eran los jefes de sector y los supervisores de la antigua y extinta Secyr;

[136] Uno de los criterios del SNTE para negociar con el gobierno estatal era que se respetaran acuerdos anteriores a la modernización, como el de proponer a 50% de quienes habrían de ocupar nuevas plazas.

no obstante, no dejaron de funcionar o de establecerse las Umes ya habiéndolo convenido con el SNTE. La SEG, a partir de ese momento, ya no anunció la creación de nuevas unidades, que en los hechos continuaban en operación.

En el mes de mayo, la SEG dejó de instrumentar los cursos de inducción y capacitación sobre el proyecto escolar, la guía operativa para la elaboración del proyecto escolar y los cursos para inducir el cambio en los supervisores, quienes habrían de reorganizar las funciones de la supervisión y la reestructuración de las zonas escolares. Sin embargo, no se retractó ni intentó desactivar el conflicto generado con los supervisores y jefes de sector.

La reforma había sido implantada en todos sus componentes, en sus niveles operativos estructurales y normativos, con distintos grados de concreción:

Modelo oficinas centrales, implantado.

Modelo escuela, iniciado y postergado temporalmente.

Modelo supervisión, postergado y adaptado con la creación de los Cedes.

Modelo Umes, en operación.

Se impulsaron entonces las negociaciones salariales y laborales con el gobierno estatal, iniciadas por el Movimiento de Bases y el SNTE, para sacar a los maestros de las calles y regresarlos a las escuelas, buscando una tregua política para dar paso a la realización de unas elecciones extraordinarias pacíficas y tranquilas.[137] Al mismo tiempo, los funcionarios de la SEG preparaban el proceso de entrega-recepción de la administración pública y, sobre todo, *el pliego de mortaja*, documento que concentraba los elementos de planeación y programación para continuar la instrumentación de la reforma.

Las elecciones extraordinarias se efectuaron el 28 de mayo. Una semana después, Vicente Fox fue declarado gobernador electo y estuvo listo para tomar posesión el 26 de junio.

La última gran acción de la SEG para asegurar la reforma del sistema educativo fue la elaboración y publicación del *Reglamento interior de la SEG*, completamente reorganizado. Éste se publicó el 20 de junio de 1996 para entrar en vigor el día 25. Esto es, un día antes de la toma de posesión como gobernador constitucional del estado de Vicente Fox. Al mismo tiempo, el equipo del secretario procuraba establecer alianzas con los sectores académicos del país y la SEP, para que en caso de una ruptura reaccionaran a favor de la reforma del sistema educativo de Guanajuato.

El 26 de junio, Carlos Torres Moreno dejó el puesto de secretario. El nuevo gobernador había nombrado al ingeniero Fernando Rivera Barroso como titular de la SEG. Se trataba de un ingeniero químico, empresario editorial vin-

[137] Algunos periodistas especularon sobre la intención política priista de desestabilizar el proceso electoral, aprovechando las inconformidades del magisterio sobre la reforma.

culado al sector de las escuelas particulares y cuya labor era independiente del estado: era ajeno completamente a la dinámica del sector educativo estatal. Fue ésta una decisión estratégica.

Balance crítico de esta etapa. Dos palabras bastan para resumir el proceso desatado a partir de la reforma: confusión y resistencia.[138] El proyecto, que no contaba con la suficiente solidez teórica, fue implantado en condiciones absolutamente adversas: incertidumbre política, y falta de consenso de las bases y de sectores estratégicos del sistema educativo y político del estado. Se ejecutó además como una cruzada de emergencia, sin graduación alguna, y sin que pudiera dimensionar siquiera su propia temporalidad porque el escenario —siempre breve— cambiaba cada día.

La dinámica operativa y política rebasó con mucho la capacidad de gestión de un grupo sin experiencia política y cuyas alianzas las construyó más hacia afuera, con sectores académicos, que hacia adentro, con los maestros y escuelas "origen y destino del cambio". Los grandes ausentes de los procesos de negociación y formación fueron justamente los maestros. Así lo afirma la subsecretaria técnica de ese momento:

> La alianza básica que nos faltó fue con los maestros, direcciones, jefaturas de sección y supervisión. Nos faltó tiempo. Comenzamos a plantear esto en escuelas, llamando a presidentes de Consejo Técnico, dos maestros y el director.
>
> El punto clave fue la comunicación y la falta de capacidad para llegar directamente a la escuela. [...] Sí sabíamos que el principal aliado era el maestro, pero por falta de posibilidad de tiempo no lo hicimos. [...] Debía haber sido un proceso más largo. Hubo programas de televisión, video, periódicos, pero no fueron suficientes.
>
> Faltó visión política para identificar a los líderes informales más importantes de los maestros.[139]

Esta misma opinión fue sostenida por la totalidad de los mandos medios consultados al respecto. Lo expresan en términos similares a los de un responsable del equipo de capacitación de la Secretaría: "El gran olvidado en

[138] Dadas las dimensiones de este trabajo fue imposible recuperar toda la riqueza de las entrevistas realizadas en los niveles medios y de base. El análisis integrado de las opiniones de 30 agentes de base, de 10 municipios del estado, muestra consistentemente en una serie de opiniones, respecto de la implantación de la reforma, expresiones como: no coordinación, inoperatividad del PE, imposición por autoridades, confusión y cruzamiento de la información, descontrol, no consulta a las bases, precipitación, falta de información, simulación en las negociaciones con el sindicato, creación arbitraria de las Umes y los Cedes, etcétera.

[139] Entrevista a Milagros Manteca, subsecretaria técnica, 5 de febrero de 1997.

todo esto es el maestro, no hay una estrategia a nivel SEG de profesionalización de los docentes."

"El resultado previsible del cambio de ruta del tren en marcha fue descarrilarlo", en palabras de uno de los más importantes actores educativos del estado. No solamente el proyecto no avanzó como se preveía, sino que desmovilizó de conjunto la operación del sistema educativo estatal con altos costos educativos y humanos. "Lo más destacado es que no hay cambios significativos en las escuelas: no hay procesos de cambio, sólo de papeleo. Se dicen muchas cosas pero no se ven reflejadas en la vida del centro [escolar] ni en las relaciones al interior de la escuela."[140]

Luis Morfín, uno de los asesores que apoyaron a la Secretaría durante todo el proceso de reforma comenta que:

> El proceso tan acelerado de implantación suscitó resistencia. El grupo que lo hacía tenía muchas calificaciones pero menospreció las resistencias. El gobierno entrante consideró que era mejor atenderlas que continuar un proceso que no tenía muy claro. Quedó abandonado el proyecto en el calendario previsto y en los tiempos preestablecidos.
>
> Siendo que no se tenía fecha precisa se apuesta todo a un proceso sin plazo claro.
>
> La lógica: hacer todo ahora o nunca. El efecto: exasperar las resistencias.

Situación educativa al inicio de la gestión 1995-2000. El nuevo secretario, Fernando Rivera Barroso,[141] describe como la experiencia más significativa de los primeros meses de su gestión, la evidente división en el interior de la Secretaría:

> Encuentro una secretaría que no se ve como un conjunto. Hay una división entre funcionarios, magisterio y sistema educativo que detiene el proceso de decisión. División entre oficinas centrales y magisterio. Rechazo del magisterio al proyecto [de reforma] a pesar de su bondad porque se pretende imponerlo. No hay una suficiente congruencia y la imposición de las oficinas centrales hacia las escuelas hace que algo como el proyecto escolar no sea valorado.
>
> Una secretaría dividida al interior de las oficinas mismas, entre empleados contratados como federales y estatales. La administración anterior no alcanzó a limar estas asperezas. La secretaría está administrativa y anímicamente muy dividida. Detrás de esto hay más profundas divisiones debidas a las diferencias entre prestaciones laborales del magisterio. Una secretaría separada del cuerpo

[140] Entrevistas a cuadros medios de la SEG, núm. 1.
[141] Véase la entrevista al ingeniero Fernando Rivera Barroso, 11 de mayo de 1997.

magisterial. Una grave oposición de supervisores y jefes de sector al vivir una experiencia traumática durante muchos meses. Me encontré en decenas de oportunidades con grupos de más de 100 supervisores gritando contra el proyecto [...] Tuvimos que invertir mucho tiempo y energía en escuchar para permitir un desahogo [...] En el fondo es un rechazo, miedo al cambio, una mezcla de intereses políticos, sindicales.

Uno de los funcionarios de alta jerarquía y con gran trayectoria en las tres últimas gestiones, hace el siguiente balance del periodo en términos de lo que ganó y perdió la Secretaría después de la reforma:[142]

El ingeniero Rivera entra a una secretaría desgastada, en ruinas y desconociendo el medio y Guanajuato. [Encontró] una relación muy tirante y desagradable entre escuelas y secretaría. El proceso lastimó a supervisores y maestros. Se deterioró la imagen de la secretaría. No tenía el mínimo nivel de reconocimiento y respeto. La inercia del conflicto ha seguido. [...] Nos queda ahora la tarea de hacer una reorganización fuerte a nivel central que privilegie lo académico y descentralice lo administrativo. Fortalecer las instancias municipales. El esquema que tenemos ya no sirve.

Por su parte, el licenciado José Trueba Dávalos hace el siguiente balance del periodo:[143]

La educación en Guanajuato está [...] desestructurada. No se ha logrado consolidar una nueva estructura de reposición a la que se desmanteló.

Considero que se cometió un gran error estratégico al apostar todos los recursos y esfuerzos al crear una superestructura administrativa, pero no era el momento oportuno: no había recursos materiales y humanos.

Tampoco se hizo la labor de convencimiento humano. Se desmanteló la estructura centralizada sin lograr establecer la estructura descentralizada.

El contador Carlos Torres comenta lo que considera fueron los saldos positivos del proceso de reforma:[144]

En lo administrativo: la experiencia me parece fue muy interesante y con muchos elementos rescatables: *1)* Estructuración equilibrada de los grupos Ifyme Secyr [en los cargos] aunque a la fecha no hay integración. *2)* Aspectos de las

[142] Entrevista a funcionarios de la SEG, núm. 6, febrero 15 de 1997.
[143] Entrevista núm. 3 al licenciado José Trueba, 16 de mayo de 1997.
[144] Entrevista al contador Carlos Torres, 22 de mayo de 1997.

Umes descentralizadoras de la educación. *3)* Elementos de simplificación de las tareas administrativas del supervisor y llevarlas al área escolar, para que fueran parte del proyecto escolar. *4)* Profesionalización de los criterios para acceder a los cargos. Situación del servicio civil de carrera.

Una de las personas más comprometidas con el proyecto, comenta lo siguiente, respecto de los logros de este periodo y sus alcances:[145]

> Se abrieron espacios de mayor participación. Ya hay más conciencia de la necesidad del apoyo técnico formativo al magisterio y del cambio.
>
> La parte administrativa de las Umes es algo irreversible, como espacio de trámites locales. UME y municipio iban a construir el proyecto educativo municipal; esta lógica no se consolida.
>
> [...] La confianza de los cuadros de SEG de saberse capaces como interlocutores para hacer propuestas a la federación.
>
> Creo que perdimos:
>
> Se crea la infraestructura para que los cuadros panistas retomen lo realizado pero orientándolo hacia otros rumbos. La esencia de nuestro proyecto era democratizadora. La de los panistas es administrativista y neoliberal.
>
> Conserva los elementos pero desarticulados, cada uno pero con su lógica.
>
> Fue un proyecto innovador, audaz y lo veo hoy desestructurado, apropiado y convertido en otra cosa. En su esencia, traicionado.
>
> No es la democracia ya su principal punto. Todos los elementos siguen pero ya no son lo que eran.

Podemos afirmar, con base en lo antes expuesto, que el periodo estudiado tiene resultados positivos en lo que toca a sentar las bases para hacer realidad la descentralización y la unificación de mandos de la Secretaría, profesionalizando los criterios de acceso a los puestos; asimismo respecto a la posibilidad de contar con una estructura organizativa y normativa que apoye el avance hacia la municipalización, por un lado, y hacia la calidad por otro, siempre que sea orientada en esta dirección.

Es prácticamente unánime la opinión de que la forma en que se condujo la implantación fue inadecuada, ya que generó un enorme desgaste en el interior de la Secretaría por las deficientes relaciones entre funcionarios, mandos medios y maestros. Este deterioro de la imagen de la SEG representa todavía un obstáculo importante que deberá remontarse para que sean redituables los nuevos esfuerzos de mejora educativa.

[145] Entrevista a Milagros Manteca, 5 de mayo de 1997.

Que la educación en el estado está desestructurada, por cuanto no ha logrado consolidar una nueva estructura en sustitución de la anterior, es también una referencia repetida no sólo entre funcionarios, sino entre los maestros, directores y supervisores entrevistados.

A continuación presentamos una aproximación a las principales acciones de la actual gestión educativa estatal, iniciada en junio de 1995, periodo que no se analiza en este trabajo:

CUADRO 10
Periodo posreforma; septiembre de 1995 a junio de 1997

Periodo	*Procesos relevantes: administrativo-financieros, político-laborales y formativo-institucionales*
Septiembre de 1995-marzo de 1996	Retiro de la Iniciativa de Ley de Educación; el Ejecutivo enviaría otra. Desactivación, conflicto con supervisores y junta de sector. Nuevo organigrama de la SEG. Fin de programa, reorganización de supervisión. La SEG reanuda la capacitación sobre el PE a los docentes con carácter micro. Reemplazo de mandos superiores responsables de la reforma. Reorientación de prioridades y políticas: educación media superior y superior. Diplomado para supervisores, formación académica. Consultas a supervisores. Reposicionamiento del SNTE sobre reforma de la supervisión. Consulta para el programa /proyecto educativo "de la sociedad".
Marzo de 1996-diciembre de 1996	Reestructuración de oficinas centrales. Plan Básico de Gobierno. No retoma metas y objetivos operativos de implantación de la reforma. Polémica sobre orientación "valoral" del proyecto de la SEG. Consultas para la Ley de Educación; iniciativa y promulgación. Movimiento de las bases magisteriales (por salario y prestaciones). Segunda polémica sobre orientación "valoral" de la SEG. Movilización sindical presenta pliego petitorio en noviembre, antes de aprobarse el presupuesto de egresos del estado. Consultas para el programa/proyecto educativo. Creación de estructuras descentralizadas de la SEG para educación media superior. Continúa la operación de las unidades municipales de educación. El nuevo gobierno busca darles otro nombre, sin referencia a lo "municipal". Nuevos proyectos de intervención en la escuela (computación multimedia).
Enero-junio de 1997	Consultas para el Programa de Transformación Educativa. Evaluación del ANMEB por la SEP, la SEG y el SNTE. Asociación estatal de supervisores, conjunta a miembros de las secciones 13 y 45, para aliarse frente a las disposiciones administrativas de la SEG. Movimiento de "bases" magisteriales por salarios y prestaciones. Macromovimiento sindical por salarios, prestaciones, proyecto educativo estatal, y reglamentos.

¿La federalización y las innovaciones consecuentes afectaron la calidad de la educación básica? Indicadores educativos a partir de la federalización. El ANMEB se propuso extender la cobertura y elevar la calidad de la educación básica, por medio de tres estrategias: reorganización del sistema educativo (federalización y participación social); reformulación de contenidos y materiales educativos (reforma curricular); y la revaloración social de la función magisterial (actualización, formación, salario profesional, carrera magisterial).

En el caso de Guanajuato la información disponible no permite contrastar indicadores de variables de la calidad, como la relevancia, la eficacia, la eficiencia y la equidad en un "antes" y un "después" de 1992, debido principalmente a que no existen mediciones del conjunto de indicadores que tales variables suponen.

Es difícil atribuir a una sola estrategia del ANMEB influencias relevantes en el proceso de mejorar la calidad de la educación básica. Más difícil es ponderar la aportación relativa de cada estrategia al mejoramiento general de la calidad en cuanto a las condiciones de contexto, de insumos y procesos que pueden producirla.

La reforma implantada en Guanajuato en el marco de las condiciones que propició el ANMEB, pretendió innovar en la gestión escolar mediante la innovación en la gestión educativa institucional y en los componentes intermedios del sistema educativo. Sin embargo, esta reforma y sus componentes articularon sólo de manera parcial estrategias, políticas y programas establecidos en el ANMEB, aun cuando la innovación en la gestión escolar demanda la articulación real, de carácter micro, del conjunto de las nuevas condiciones en el terreno de la participación social, y el reconocimiento y la profesionalización de los docentes, para dar viabilidad a la reforma curricular.

En este marco, la pregunta planteada es muy relevante y para ser contestada requiere de otras aproximaciones no sólo teórico-metodológicas sino también empírico-analíticas, que esta investigación no tuvo como horizonte principal.

Sólo como elementos indicativos de que existen "mejorías" en algunos procesos del sistema educativo local, consideramos los siguientes datos relacionados con la equidad en la distribución de oportunidades de acceso, permanencia y promoción de la población en el sistema escolar.

Analfabetismo de la población mayor de 15 años: en 1990 representó 16.5% y en 1995, sólo 14.0%; esta cifra varió 2.4 puntos en cinco años, en tanto que en la década anterior la diferencia fue de 7.5 puntos (se redujo un tercio en la mitad de tiempo).

Absorción de egresados de primaria en la educación secundaria: en 1991 fue de 66.4% y en 1996 ascendió a 74.7%, lo que supone un importante avan-

ce, que a pesar de la aparente mejora no resuelve el problema de que el estado de Guanajuato sea uno de los que menos oportunidades de acceso a la educación secundaria ofrecen en el país.

Reprobación, educación primaria y secundaria, 1992-1995: el porcentaje de reprobación en las escuelas primarias federalizadas disminuyó 1.72 puntos, al pasar de 10.69 a 8.97%. En las escuelas del subsistema estatal, el porcentaje sólo varió 0.74 al pasar de 8.67 a 7.93%. En el caso de la educación secundaria la reprobación se da por asignatura. En el subsistema federalizado el porcentaje disminuyó 5.95 puntos al pasar de 33.17 a 27.22%. En las escuelas estatales la disminución fue menor, de 2.88 puntos, pues decreció de 18.89 a un 16.01 por ciento.

Deserción, educación primaria y secundaria, 1992-1995. La deserción en las escuelas primarias federalizadas creció 0.10%, al pasar de 3.38 a 3.48%. En las estatales, en cambio, disminuyó 0.84% al pasar de 3.35 a sólo 2.51%. En el caso de la educación secundaria, en las escuelas federalizadas la deserción disminuyó 1.08 al pasar de 6.33 a 5.25%. Las escuelas estatales pasaron de 7.91 a 5.81%, esto es, la cifra disminuyó 2.10 puntos.

A pesar de la heterogeneidad de los datos de los indicadores referidos, se observa una tendencia a la disminución diferenciada. En el subsistema federalizado se presenta mayor reprobación en la primaria y la secundaria y su disminución es relativamente mayor que en el subsistema estatal. Este último, sin embargo, sigue teniendo mejor capacidad para aprobar a sus alumnos que el federalizado. El subsistema federalizado no ha progresado, inclusive ha perdido capacidad para retener a los alumnos de primaria y secundaria, mientras que el estatal mejora su capacidad para retener a los estudiantes y promoverlos.

Consideramos que los avances relativos en los indicadores de reprobación y deserción no se pueden explicar como efecto de las medidas derivadas del ANMEB, sino que parecen reflejar tendencias previas de cada susbsistema asociadas a la existencia de programas y proyectos de intervención e innovación en las escuelas, y a razones contextuales de cada uno de los servicios —distribución urbana, suburbana y rural de las escuelas— y a los efectos de la crisis económica iniciada en 1994, que afectó el empleo y el nivel de ingresos de las familias. Las medidas implantadas por la reforma de la gestión educativa local parecen estar muy lejos de haber influido sustancialmente en tales tendencias y más aún de incidir de manera directa en la modificación de los indicadores referidos.

De aquí surgirían nuevas preguntas sobre la eficacia y la efectividad de la federalización y la reforma curricular como medidas de política pública para mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación básica mexicana.

Reflexiones finales

Este trabajo, realizado para aclarar la relación entre la federalización educativa y la innovación en Guanajuato, aportó diversos elementos relacionados no solamente con el proceso educativo estatal, sino con la aproximación teórica y metodológica utilizada. De manera sucinta podemos resumir como sigue los principales hallazgos y conclusiones:

En relación con el marco de referencia

- Consideramos que la perspectiva crítica adoptada resultó ser la más pertinente para los propósitos del estudio, por cuanto ha permitido recuperar la visión de los actores, sus intereses y contradicciones. Posibilitó articular el campo de la gestión como la óptica idónea para analizar las posibilidades de una condición nacional *macro*, representada por una decisión de política pública —la descentralización— en la generación de condiciones para la innovación, en el ámbito local *micro*, mediante los planteamientos de reforma de los sistemas educativos estatales.
- La aplicación de la perspectiva de análisis de la innovación, como fenómeno de la gestión, permitió, por otra parte, articular elementos que la investigación sobre el tema aborda de manera aislada, lo cual se tradujo en la posibilidad de observar de manera global aspectos relacionados con dicho fenómeno. Sin embargo, pese a la dimensión de este estudio, representó un modelo de análisis con alto grado de complejidad, debido tanto a la cantidad de variables identificadas en cada grupo de procesos —administrativos, políticos y formativo-institucionales— como a la forma en que éstas se hacen presentes o se modifican en cada etapa del proceso de innovación: incubación, diseño, implantación y adopción o rechazo.
- Podemos afirmar, siguiendo lo anterior, que el modelo de análisis propuesto fue utilizado solamente como guía de referencia para identificar aspectos importantes en cada etapa, por lo cual de ninguna manera fue rigurosa su aplicación. Esto hubiese representado una exigencia de trabajo en campo y de análisis superior a la que los tiempos y dimensiones de este estudio permitieron.
- La manera de construir el esquema de análisis privilegia una aproximación a la innovación a partir de los planteamientos de *reforma formulados por los aparatos gubernamentales*. Esto es, facilita la identificación de las innovaciones diseñadas e implantadas "desde arriba", y en consecuencia escapan a su consideración todas aquellas innovaciones

cuya iniciativa radica en la acción cotidiana de los actores de la gestión escolar. Sin embargo, el enfoque adoptado podría servir también de base para lograr un acercamiento entre la escala micro y la innovación.

- Respecto al modelo de análisis, el estudio ofrece solamente una aproximación que nos ha permitido valorar la pertinencia de un marco interpretativo tan rico, y cuyos resultados abren una nueva agenda para investigaciones futuras.

En relación con la pregunta central del estudio, vínculos entre federalización e innovación

- Con la intención de aclarar en qué medida puede atribuirse a la firma del ANMEB —en particular la federalización— la generación de un conjunto de condiciones favorables para la innovación en los sistemas educativos estatales, consideramos que en Guanajuato tal acuerdo constituyó efectivamente una condición favorable en distintos ámbitos, como la organización del sistema educativo, sus estructuras, funciones, normas y proyectos, en varios sentidos:

1. Posibilitó que los actores locales integraran los dos subsistemas educativos preexistentes, con el pleno ejercicio de su capacidad para tomar decisiones una vez que se integraron las oficinas centrales del Ifyme y la Secyr, todo lo cual representó una plataforma básica para construir un proyecto de reforma educativa estatal.
2. Ofreció la libertad de establecer propuestas propias de carácter administrativo y político cuyos márgenes de decisión dependieron del factor financiero. No obstante los controles centralistas en este aspecto, se contó con la posibilidad de reorientar el presupuesto hacia nuevas direcciones.
3. Se contó con condiciones políticas, técnicas y financieras para innovar en distintos planos de la organización y la estructura del sistema educativo local, sin que la administración central representara un control o limitación al proceso. La construcción de innovaciones hizo posible el diseño de una nueva secretaría de educación cuya organización estructural se basó en las funciones básicas para innovar en la gestión educativa y escolar, superando el esquema de organización por niveles, lo que modificó funciones, relaciones, estructuras, reglamentos y normas, lo que en otro contexto habría sido imposible plantear.
4. Si bien no se pretendió innovar en el campo curricular, el espacio abierto por la federalización ofreció nuevos márgenes para el diseño

de acciones académicas con posibles influjos en el trabajo cotidiano del docente en el aula, tales como el proyecto escolar. Aunque esta acción no modifica planes y programas de estudio, tiene en potencia la posibilidad de generar innovaciones no sólo en la zona, sector y escuela, sino en el trabajo mismo en el salón de clases. Esta posibilidad es mucho más clara y viable gracias a la federalización.

- Dada la conjunción de factores políticos y administrativos con la acumulación de capacidades técnicas de algunos de los actores locales, la descentralización fue recibida como una gran oportunidad para el "cambio educativo" en el estado. En este sentido, en Guanajuato se percibió que la municipalización era la expresión plena del federalismo educativo.
- Desde este punto de vista, uno de los elementos centrales que configura la condición de la descentralización como oportunidad para la innovación, es precisamente la aptitud de los actores locales para constituirse en protagonistas capaces de identificar y valorar las coyunturas que se abren y poder construir e implantar nuevas políticas, estrategias, programas y proyectos innovadores que den cuenta de sus posibilidades de enfrentar los problemas y necesidades educativas locales. En esto consisten justamente las "capacidades locales para la innovación".

Balance del proceso educativo en Guanajuato, 1985-1995

- El desarrollo local de la capacidad para innovar durante el periodo 1985-1992 se enmarca en un contexto político en el que el gobierno estatal es ocupado por una oposición que expresa fuertes demandas federalistas, y que ve a la federalización de la educación básica como una oportunidad coyuntural para articular a su proyecto político de largo plazo, basado en las competencias acumuladas por los actores políticos y técnicos.
- Las nuevas condiciones generadas por el ANMEB posibilitaron que en el estado se presentara una competencia entre los actores locales por la dirección del sistema educativo, en la que se pusieron en juego todos los recursos disponibles. La forma en que se desarrolla esta lucha por el control, que finalmente queda en manos del entonces subsistema estatal, es un dato fundamental para explicar el hecho de que la federalización fuese vista como condición para innovar.
- Lo anterior tiene su explicación más consistente en el perfil del grupo de actores de la Secyr —investigadores y académicos independientes

de las redes de relación corporativizadas—, quienes a partir de este momento fueron tomando cada vez con más fuerza el liderazgo del proceso, lo que se tradujo en el paulatino desplazamiento de quienes habían sido los actores tradicionales del sistema educativo estatal y federalizado con amplio y consolidado arraigo entre el magisterio y el SNTE.

- *Esta ruptura política entre los actores tradicionales y los modernizadores es la clave para comprender qué derroteros debieron seguirse para hacer operable un proyecto educativo local gestado a partir de las condiciones derivadas del* ANMEB.
- Ya desde las primeras formulaciones del Proyecto Educativo Estatal PECEB, éste se perfila como excluyente; intenta modernizar estructuras y funciones para hacer más eficiente la operación del sistema educativo local, desterrando a los actores cuyos comportamientos no apuntan en la misma dirección del proyecto. Se trata de un proyecto que no cuenta con estrategias pedagógicas para generar los procesos y las condiciones que permitan a los actores participar en las decisiones necesarias para transformar la gestión educativa y escolar que posibilite la mejoría de la calidad de la educación básica en el estado.
- A partir de la fase de diseño ocurre una situación paradójica: los actores técnicos toman el lugar de los políticos. Sin embargo, parecen asumir cada vez más un comportamiento *académico*, el cual se refleja justamente en el hecho de que se privilegien los aspectos técnicos y normativos del proyecto, sobre la construcción de consensos alrededor del mismo, así como sobre formación de los agentes de la reforma y para la reforma. Establecen sus alianzas principalmente con sectores académicos y políticos *externos* al sistema educativo local.
- Las características de la reforma en términos de diseño la perfilan como un modelo radical por cuanto pretende innovar en todos los ámbitos del sistema educativo y de manera simultánea. Se trata de un diseño de tipo sistémico, deductivo, normativo, prescriptivo y utópico-prospectivo.
- En apariencia, el modelo es teóricamente consistente y congruente con muchas de las proposiciones vigentes referidas a la transformación de las condiciones de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, consideramos que incurre en un importante error de interpretación teórica respecto del concepto "gestión", central en la definición del modelo. Entendida ésta como el deslinde entre funciones administrativas y académicas, se traslada a la creación de dos instancias independientes, las Umes y los Cedes para absorber de manera independiente tareas académicas y administrativas, así como para replantear la función del supervisor. En este sentido cabría preguntarse si el mo-

delo —incluso en el plano teórico— cuenta con la solidez suficiente o si se identifican incluso desde allí algunas fracturas en el diseño que después se trasladan a su implantación.

- Más allá de las precisiones teóricas sobre el modelo, el proceso parece mostrar con evidencias que fue en el plano político y después en el formativo donde se enfrentaron los principales problemas. En cuanto al primero, no se procuró lograr consensos políticos e instrumentales con los actores político-burocráticos y sindicales y del magisterio.
- Se diseñó una reforma para la escuela sin la escuela. Se pretendió innovar en la gestión escolar y no se consultó a los maestros, a los supervisores, a los padres de familia, a los ayuntamientos. Se intentó transformar la gestión educativa estatal "devolviendo" facultades para tomar decisiones, distribuyendo funciones y responsabilidades entre los actores, pero no dialogando con ellos. No se les consideró como interlocutores.
- En los modelos "estratégicos" de cambio no estuvieron presentes el análisis de la racionalidad y las lógicas de la práctica de los actores afectados —los maestros, los directores, los supervisores, el personal de apoyo, los mandos medios burocráticos— y, en consecuencia, el diseño de las estrategias de implantación careció del horizonte pedagógico en términos de la naturaleza de los sujetos, los tiempos, procesos, condiciones de aprendizaje y transformación de tales prácticas.
- Por las exigencias del contexto político gubernamental, el grupo técnico en funciones políticas privilegió el cambio normativo, de las estructuras y funciones en un plazo corto, a pesar y en contra del pensamiento de los actores "consultados", bajo la consideración de que toda resistencia se superaría una vez que los actores hubieran "comprendido" las bondades de la reforma y se percataran de sus "beneficios".
- En un contexto de incertidumbre política, de competencia por el relevo gubernamental, con un horizonte temporal limitado a corto plazo, los actores técnicos decidieron implantar una reforma radical de todos los componentes y en todos los ámbitos del sistema educativo, apoyados sólo en sus alianzas académicas externas y en la certidumbre de que el proceso de implantación sería irreversible.
- Las resistencias de los actores sindicales locales, mostradas a partir de la incomprensión de los "beneficios" reales en lo laboral y lo educativo, fueron desoídas, de tal suerte que sin los consensos mínimos necesarios con los actores político-sindicales y político-burocráticos, y sin la participación de los principales operarios de la reforma, ésta se implantó en un contexto de conflicto y resistencia que terminó por paralizarla al entrar el siguiente gobierno.

- La nueva gestión ha debido invertir un enorme esfuerzo en la restauración del orden perdido y en la construcción de consensos alrededor del moderno proyecto educativo para Guanajuato.
- El futuro de la federalización en la entidad se perfila incierto y conflictivo, en el marco de la existencia de dos culturas institucionales —la federal y la estatal—, cuyos elementos institucionales y lógicos de operación no se han acercado a lo largo de este periodo.

Algunos dilemas para considerar la experiencia de Guanajuato

- Confrontar audacia de innovar en todos los componentes del sistema y universo de escuelas con el cambio graduado y de mediano plazo.
- Analizar la conveniencia de rediseñar todo el sistema para el maestro y la escuela pero sin la participación del maestro y la escuela, comparándola con las ventajas de asumir las implicaciones de transformar a las personas en el contexto cultural de sus instituciones, que aluden a procesos de un orden temporal muy distinto.
- Comparar las ventajas de erradicar vicios y prácticas instaladas en el sistema por la vía corta de la autoridad, con la conveniencia de seguir el camino largo e incierto de la concertación.
- Confrontar la acción de apostar la permanencia del cambio a la estructura orgánica y normativa, versus invertir en la formación de las personas que construyen la operación cotidiana del sistema día con día.

Bibliografía y hemerografía

Alemán Alemán, Ricardo, *Guanajuato, espejismo electoral*, México, La Jornada, 1993.

Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno*, CIDE, vol. I, núm. 2, 1994.

Arrache Hernández, Ernesto, *Análisis y diagnóstico electoral en Guanajuato,* Universidad de Guanajuato, 1996.

—— *La reforma política en Guanajuato,* León, Gto., UIA, s.f.

Ball, Stephen, *Micropolítica de la escuela,* Barcelona, Paidós, 1989.

Cabrero Mendoza, Enrique, "Capacidades innovadoras de municipios mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 58 núm. 3, julio-septiembre de 1996.

Cano Blanco, Arturo, "Guanajuato. Cuatro personajes y una elección", *El Cotidiano*, núm. 44, noviembre-diciembre de 1991.

Centro de Estudios Educativos, *Diagnóstico de la educación básica en Guanajuato*, México, CEE, 1992.

Cuéllar Ornelas, Arnoldo, "No me preguntes cómo pasa el tiempo (Guanajuato y un gobierno en conformación)", *Revista Pretextos*, Centro Guanajuatense de Escritores, s.f.

Delorme, Charles, "De la animación pedagógica a la investigación-acción", Narcea, 1995.

Diagnóstico de la educación básica en Guanajuato, México, CEE, 1992.

Díaz Barriga, Ángel (coord.), *Procesos curriculares, institucionales y organizacionales*, México, Comie, 1995.

Escudero, Juan Manuel, "La innovación y la organización escolar", *La gestión educativa ante la innovación y el cambio,* II Congreso Mundial Vasco, Narcea, 1993.

Ezpeleta, Justa y Alfredo Furlán, *La gestión pedagógica de la escuela,* Santiago de Chile, UNESCO, 1992.

—— "Problemas y teoría a propósito de la gestión pedagógica", en *La gestión pedagógica de la escuela,* Santiago de Chile, UNESCO / OREALC, 1992.

—— "El Consejo Técnico: eficacia pedagógica y estructura de poder en la escuela primaria mexicana", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* México, vol. XX, s.f.

—— "Reforma educativa y prácticas escolares", *Avance y Perspectiva*, Órgano de difusión del Cinvestav, septiembre-octubre de 1996, vol. XV.

Fernández Menéndez, Jorge, "Guanajuato: las pruebas de laboratorio", *Nexos*, núm. 163, julio de 1991.

Fierro y Rojo, *La educación básica en Guanajuato. Diagnóstico y perspectivas. Fyme,* Informe de labores, 1993.

—— Bienvenido, maestro, 1993.

Furlán, Alfredo y Azucena Rodríguez, *La investigación educativa en los ochenta, perspectiva para los noventa. Estados de conocimiento "gestión y desarrollo institucional"*, México, 1993.

García, Walter E., "Inovações nos sistemas estatais de educação", *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, núm. 103, 1988.

Gobierno del estado, *Periódico Oficial del Gobierno de Guanajuato*, Decreto gubernativo núm. 60, 29 de julio de 1986 (Reglamento Interior de Secyr).

—— *Guanajuato en la voz de sus gobernadores,* Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, tomo 1, 1991.

—— *Reglamento del Consejo Académico*, Guanajuato, 1991.

—— Decreto gubernativo núm. 12, 26 de mayo de 1992 (crea el Ifyme).

—— Convenios derivados de la firma del ANMEB, 16 de junio de 1992.

—— *Programa Emergente de Actualización del Magisterio. Cuaderno de información*, Guanajuato, 1992.

—— Decreto gubernativo núm. 46, 28 de mayo de 1993 (crea reforma del Ifyme).

—— Decreto gubernativo núm. 55, 5 de octubre de 1993 (crea el nivel posgrado en Secyr).

—— Decreto gubernativo núm. 63, 14 de enero de 1994 (ordena integración Ifyme-Secyr y crea la Unidad Coordinadora para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato).
—— Decreto gubernativo núm. 64, 14 de enero de 1994 (ordena reforma al Reglamento Interior de Secyr).
—— *Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica*, Guanajuato, 1993.
—— *La reorganización del sistema educativo*, febrero de 1994.
—— *Iniciativa de ley estatal de educación*, con adiciones y reformas, abril de 1994.
—— "Reorganización del sistema educativo de Guanajuato", Primer informe de actividades, mayo de 1994.
—— *Plan Rector para la reorganización del sistema educativo. Programa de trabajo,* versión 1, junio de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo de Guanajuato. Documento, julio de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo. Plan de trabajo. Modelos ámbitos, agosto de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo. Modelo básico, unidad de supervisión de educación básica, septiembre de 1994.
—— Proyecto de decreto gubernativo: bases para la organización y funcionamiento de la Secretaría de Educación de Guanajuato, octubre de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo. Modelo básico, la escuela, octubre de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo. Modelo básico, oficinas centrales, octubre de 1994.
—— Reorganización del sistema educativo. Modelo básico, unidades municipales de educación, octubre de 1994.
—— Proyecto de fortalecimiento de la función supervisora en el estado de Guanajuato, noviembre de 1994.
—— Decreto gubernativo núm. 101, 4 de noviembre de 1994 (establece las bases para la organización y funcionamiento de la SEG).
—— Decreto gubernativo núm. 104, 9 de noviembre de 1994 (establece las Unidades Municipales de Educación).
—— Propuesta de plan de trabajo para la reorganización del sistema de formación, capacitación y actualización del personal docente, técnico y directivo, 1994.
—— *Secretaría de Educación de Guanajuato. Plan Rector para la Reorganización del Sistema Educativo de Guanajuato*, Guanajuato, 1994.
—— Decreto gubernativo núm. 149, 25 de abril de 1995 (crea el ISEPEG).
—— Decreto gubernativo núm. 150, 25 de abril de 1995 (reforma y adiciona al decreto 101 sobre las bases para la organización de la SEG).
—— Guía operativa para la elaboración del proyecto escolar, versión extendida, abril de 1995.
—— Documentos I. Escuela, mayo de 1995.

—— Documentos II. Proyecto escolar, mayo de 1995.
—— Guía operativa para la elaboración del proyecto escolar, versión sintética, mayo de 1995.
—— Decreto gubernativo núm. 157, 23 de junio de 1995 (reforma al decreto 149 que crea al ISEPEG).
—— *La educación en Guanajuato, hoy*. Síntesis, junio de 1995.
—— Elementos para la definición del proyecto educativo de Guanajuato, 1995-2000, julio de 1995.
—— Proceso de Administración Estratégica del estado de Guanajuato. Reto y estrategias del núcleo educativo, octubre de 1995, mimeo.
—— *Guanajuato, un gobierno humanista*, Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, 1995.
—— Decreto legislativo núm. 222, 13 de agosto de 1996 (publica la Ley Estatal de Educación).
—— Proceso de Planeación del Desarrollo del Estado de Guanajuato, Educación Básica, agosto de 1996, mimeo
—— Políticas para la Transformación Educativa. Consultas para la Construcción del programa educativo. Documento de trabajo, noviembre de 1996, mimeo.
—— Plan Básico de Gobierno, 1995-2000, Guanajuato, 1996.
—— Ley de Educación para el Estado de Guanajuato, comentada, Guanajuato, 1996.
—— Modelo de supervisión escolar de la educación básica para el estado de Guanajuato. Documento de trabajo, febrero de 1997.
—— Programa para la Transformación Educativa, abril de 1997, mimeo.
—— *Los consejos técnicos escolares*. Folleto informativo, s.f.
—— Programa para la Transformación Educativa. Documento de trabajo, s.f., mimeo.
González Ruiz, Edgar, *Guanajuato, la democracia interina,* México, Rayuela Editores, 1995.
Guerra Rodríguez, Diódoro, *La descentralización educativa, estrategia para el desarrollo*, México, Leega, 1987.
Guevara Niebla, Gilberto (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
Havelock R. G. y A. M. Huberman, *Innovación y problemas de la educación: teoría y realidad en los países en desarrollo,* París, UNESCO, 1980.
Hevia Rivas, Ricardo, *Política de descentralización en la educación básica y media en América Latina. Estado del Arte*, Santiago de Chile, UNESCO / REDUC, 1991.
Huberman, A. M., *Cómo se realizan los cambios en educación: una contribución al estudio de la innovación*, París, UNESCO / OIE, 1973.
Hummel, Ch., *La educación hoy frente al mundo del mañana*, París, UNESCO, 1977.
Husen, Torsten, *Nuevo análisis de la sociedad del aprendizaje*, Paidós, 1986.
INEGI, *XI Censo General de Vivienda, Guanajuato Resultados definitivos*, 1990.
—— *Estadísticas de la Educación*, cuaderno 1, 1993.

Kuschik, Murilo, "Los sondeos de opinión en las elecciones de Jalisco, Guanajuato y Yucatán", *El Cotidiano*, núm. 75, marzo-abril de 1996.

La educación básica en Guanajuato, análisis y perspectivas, Guanajuato, Talleres Gráficos del Estado, 1993.

Marmoz, L., "Innovation et rénovation", citado en Charles Delorme, *De la animación pedagógica a la investigación-acción,* Madrid, Narcea, 1985.

McGlinn, Noel, "La descentralización educacional en América Latina: ¿política nacional o lucha de facciones?", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* México, 1984.

Muñoz Izquierdo, Carlos y Sonia Lavín de Arrivé, "Estrategias para mejorar el acceso y la permanencia en educación primaria", en Muñoz Izquierdo (ed.), *Calidad, equidad y eficiencia de la educación primaria,* CEE / REDUC, 1988.

Noriega Chávez, Margarita, "La descentralización educativa: los casos de Francia y México", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm. 1, 1993.

—— "Crisis y descentralización educativa en México, 1982-1988", *Informes de Investigación*, núm. 2, Universidad Pedagógica Nacional.

Núñez y Vera, *Participación de las organizaciones de docentes en la calidad de la educación,* Santiago de Chile, UNESCO / OREALC, 1990.

Ornelas, Carlos, "La descentralización de la educación en México, el federalismo difícil", México, 1995, mimeo.

Pardo, Ma. del Carmen, documento base del proyecto Aprendizajes y Dilemas de la Federalización Educativa en México, Colmex / Fundación Ford, julio de 1996, mimeo.

PECEB, 1993.

Pescador, José Ángel y Carlos Alberto Torres, *Poder político y educación en México,* México, UTEHA, 1985.

Poder Ejecutivo Federal, *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica*, SEP / SNTE, 1992.

—— *Ley General de educación,* SEP, 1994.

—— *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, s.f.

Popkewitz ,Th. S., *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata, 1994.

Prawda, Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México,* México, Grijalbo, 1984.

Rionda Ramírez, Luis Miguel, "El voto del hartazgo: las elecciones de gobernador en Guanajuato", *El Cotidiano*, núm. 75, marzo-abril de 1996.

—— "La democracia y los gobernadores en Guanajuato. Una mirada rápida a su historia política en el siglo XX", *Boletín del Archivo General del Estado de Guanajuato*, nueva época, núm. 9, marzo-julio de 1996.

—— "Del conservadurismo al neopanismo: la derecha en Guanajuato", *Cuadernos del CICSUG*, núm. 1, 1997.

Rivas Casado, Eduardo, "Cambio e innovación educativa: metodología para su consecución", *La Educación. Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, núms. 94-95, año XVIII, 1984.

Rockwell, Elsie (coord.), *La escuela cotidiana*, México, FCE, 1995.

Sacristán, Gimeno y Pérez Gómez, *Comprender y transformar la enseñanza*, Barcelona, Paidós, 1994.

SEP, Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional, fin de cursos, ciclos 1984-1985, 1990-1991, 1991-1992, s.f.

SEP / SNTE, Evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, estado de Guanajuato, febrero de 1997, documento de trabajo.

SCEP / Secyr, Programa para la modernización educativa en Guanajuato, 1990.

SNTE, Sección 13, Colección de boletines de la Sección 13 del SNTE, abril-mayo de 1995, mimeo.

Street, Susan, "Descentralización educativa en el Tercer Mundo: una revisión de la literatura", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, México, vol. XIX, núm. 4, 1989.

Schmelkes Sylvia, *El proyecto escolar*, Gobierno del estado de Guanajuato y Educación Prospectiva, noviembre de 1994.

—— "La Educación básica en México, 1989-1994: retos, apuestas y riesgos", *Contribuciones*, núm. 4, 1994.

Tedesco, Juan Carlos, "Los paradigmas en la investigación educativa", *El desafío educativo. Calidad y democracia*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1987.

Trueba Dávalos, José, *Memoria*, Guanajuato, Secyr, 1990.

—— "Cambio educativo en Guanajuato", primera parte, *Hitos educativos*, 4 de julio de 1988, plana 63.

—— *La educación básica en Guanajuato, análisis y perspectivas*, Guanajuato, TGE, 1993.

—— "Guanajuato: educación desarticulada", junio de 1996, mimeo.

—— *et al.* "La dinámica educativa y cultural de Guanajuato", *Memoria de la gestión, 1985-1991*, Guanajuato, Secyr, 1991.

Valencia, Guadalupe, "Panorama político del estado de Guanajuato, 1977-1990", ponencia presentada en el ciclo Guanajuato: Sociedad, Economía, Política y Cultura, Guanajuato, CIIH / UNAM / UG, abril de 1990.

FEDERALISMO E INNOVACIÓN EDUCATIVA EN MÉXICO EL CASO NUEVO LEÓN

José Antonio Mejía Ayala

El federalismo ¿qué es? / ¿Con qué se come esa cosa?
¿Será chuleta de res?, / una fruta muy sabrosa,
pájaro, jícama, nuez, / o una araña ponzoñosa?
Veo aquí como un gran telar / donde se tejen ideas,
horno de las panaceas / que nos han de transformar.
Nomás que falta ensartar / el hilo en la aguja, pues;
echar en el agua al pez, / bajar el cotón del gancho,
porque, dicen en el rancho: / El federalismo ¿qué es?...

*Guillermo Velázquez Benavides**

INTRODUCCIÓN

La formalización del abordaje de la propuesta inicial de esta investigación nos planteó de entrada, a mí y al resto del equipo de investigación, múltiples problemas. El objetivo era "conocer las modalidades bajo las cuales las administraciones estatales están asumiendo el compromiso adquirido, a efecto de identificar aquellas innovaciones que, tanto en materia propiamente educativa como de gestión, se ha logrado desarrollar como resultado de la federalización".[1]

Como acuerdo de las deliberaciones y del intercambio de las opiniones del grupo involucrado, conformado por especialistas en diversas disciplinas, se acordó reorientar el estudio bajo un nuevo título, que no necesariamente

* Trovador del grupo Los Leones de la Sierra de Xichú.

[1] María del Carmen Pardo "La federalización de los servicios educativos: ¿un ensayo de descentralización político-administrativa?", México, El Colegio de México, julio de 1996, documento interno.

excluía el planteamiento inicial, sino que además de aceptarlo abría el espectro con la finalidad de que respondiera a las preferencias y expectativas de cada uno de los investigadores involucrados. Esto significa indudablemente un enriquecimiento del trabajo en todos sentidos, pero implica también una exigencia reflexiva y analítica preliminar —en el contexto de cada uno de los estados— como requisito para iniciar formalmente la investigación. A partir de esa premisa realizamos un ejercicio indagatorio para definir nuestra trayectoria, y nos dimos cuenta de la existencia de diferentes percepciones del objeto de estudio, y éste no podía definirse en tanto no estableciéramos desde nuestra particular óptica el objetivo del trabajo, que finalmente decidimos se expresara en los siguientes términos:

> Identificar situaciones provocadas por la implantación del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB) que puedan ser definidas como innovaciones, y cuyos efectos hayan modificado significativamente el comportamiento del sistema de educación básica y normal del Estado de Nuevo León.

Planteado el objetivo, decidimos que el objeto de investigación no sería el Acuerdo en sí (identificado genéricamente con la federalización), sino el propio sistema educativo de la entidad en su indeterminada relación con las acciones de política educativa emprendidas por el gobierno federal, y, en este caso, identificadas en el referido Acuerdo.

A partir de esta óptica decidimos aproximarnos a la meta en forma gradual, a manera de círculos concéntricos, pasando de la observación panorámica, filtrada a través de los paradigmas que explican la dinámica de nuestra administración pública, hasta aproximarnos a la percepción de los hechos, tratando de caracterizarlos en función de nuestras metas e identificar a aquellos que pudieran considerarse como innovaciones propiciadas por el proceso de federalización.

En una primera fase, al trabajar con elementos agregados —como el análisis contextual— recurrimos a la revisión documental, gracias a que nos encontrábamos trabajando en el área de evaluación de la representación estatal de la SEP y, obviamente, teníamos fácil acceso a la información, pero esto restringía considerablemente nuestra perspectiva, por lo que decidimos acercarnos más directamente a los fenómenos, a las fuentes primarias de información. El trabajo resultó muy complejo porque, en virtud de la grave y complicada situación política que se vivió en el estado por la renuncia del gobernador, del secretario de Educación, y del rector de la UANL, y ante la proximidad de las elecciones federales y estatales que ocurrirían de manera simultánea, el ambiente de trabajo era muy incómodo y poco propicio para la indagación directa (la entrevista). Mi situación como funcionario federal

complicaba aún más las cosas, por lo que decidí renunciar al puesto con el afán de buscar más apertura en los actores. La situación no mejoró mucho, lo que me obligó a trabajar haciendo uso de discursos anónimos y remitiéndome a documentos y textos oficiales y semioficiales. En este entorno desarrollé mi investigación, y aunque el discurso oficial se hace presente en ella, considero que los resultados obtenidos poseen cierto grado de confiabilidad y validez, y que las conclusiones a las que llegamos tienen rigor y nos permiten conocer de manera veraz la situación que guarda nuestro sistema educativo en lo que a innovación y federalismo se refiere.

Antecedentes: una retrospección llena de paradojas

La educación federal en Nuevo León: ¿un buen huésped?

Se puede afirmar que, en Nuevo León, la presencia de la educación federal se dio en forma tardía e incipiente, si se compara este proceso con el que se presentó en otras entidades federativas. No obstante, a partir de 1959 logró un crecimiento notable, llegando incluso a superar la tasa de crecimiento de la educación estatal, que durante ese periodo puede considerarse como una de las más dinámicas y consistentes del país. Cabe destacar que este incremento de la educación federal coincide en la entidad con el surgimiento de los movimientos locales contra la implantación del *Libro de Texto Gratuito*, lo que, a juicio de algunos intérpretes locales, podría entenderse como una estrategia del propio gobierno federal para fortalecer su presencia en una entidad con tradición educativa poco afín a los intereses del centro. Esto dio lugar a la conformación de un modelo educativo dual, donde ambos coexistieron durante más de tres décadas, con dos subsistemas significativamente diferenciados tanto en lo estructural como en lo ideológico. Uno, el federal, alineado de manera vertical a los planteamientos de la SEP, se fue consolidando mediante acciones desconcentradoras emprendidas desde la capital, que, aunque le brindaban autonomía de gestión, lo mantenían rígidamente sujeto en lo curricular. Este equilibrio entre autonomía y control lo dotaron de una gran estabilidad; baste señalar que de 1975 a 1991 permaneció como delegado general el licenciado Raúl Rangel Frías, ex gobernador del estado, y como director general de Educación Primaria, Ciro Meza Tejeda, veterano y experimentado profesor federal y líder de opinión. Esta situación, a juicio de numerosos funcionarios y maestros entrevistados, se conjugaba con un apoyo prácticamente incondicional de la sección sindical federal, lo que llegó a propiciar una imagen poco ortodoxa, y a despertar juicios controvertidos respecto del poder y capacidad de influencia sobre el gremio que estos fun-

cionarios habían logrado, particularmente en la Dirección Federal de Educación Primaria, a la que se hacía frecuente referencia como "importante coto de poder", cuyo control en el subsector era determinante.

Junto a este subsistema operaba el denominado sistema estatal, caracterizado por su relativa autonomía no sólo respecto del gobierno federal sino al propio gobierno del estado. Era manejado con alto grado de discrecionalidad por el funcionario directivo en turno, nombrado por el gobernador más con un sentido de estrategia política de partido que de política educativa. El papel del sindicato local en este proceso era prácticamente irrelevante; la designación podría caer en cualquier tipo de funcionario con el perfil profesional más disímbolo y su permanencia y relación con el sector usualmente se restringían a su periodo de gestión. Esta peculiaridad del proceso de designación del responsable de la educación en el estado propició que los funcionarios directivos en turno imprimieran un estilo personal a su gestión, provocando que la política educativa estatal careciera de continuidad y de una trayectoria rigurosamente definida.

Para algunos especialistas e investigadores entrevistados, esta situación favorecía el que se aplicaran procesos innovadores, ya que con frecuencia propiciaba que se crearan espacios de creatividad e iniciativa personal como resultado de la inercia que generaban las propuestas de los responsables estatales. No obstante, existe la opinión contraria de quienes consideran que, más que innovaciones, se ensayaban inventos e improvisaciones de dudosa confiabilidad y cuestionable valor pedagógico. Analizar con rigor este punto requeriría un estudio más puntual; sin embargo es importante señalar que, como se verá más adelante, este aspecto ha generado una seria controversia en relación con el potencial innovador derivado del ANMEB.

¿Qué fue lo que permitió que estos dos subsistemas tan diferentes pudieran alcanzar resultados similares que colocaron a la enseñanza que se impartía en el estado entre las mejores del país?

Esta pregunta parece tener varias respuestas, todas importantes para entender mejor el proceso de federalización en el estado. Una de ellas es que la poca beligerancia de las dos secciones sindicales propició un largo periodo de estabilidad, generando condiciones favorables para el adecuado desempeño académico local. Es importante destacar que en Nuevo León, antes de la firma del Acuerdo, habían transcurrido muchos años sin que se presentara un conflicto con el magisterio que afectara de manera significativa el funcionamiento del sistema. Otra respuesta que se arguye de manera recurrente se asocia con el financiamiento dedicado a la educación, tanto por el gobierno federal como por el estatal que, aunque de magnitud variable, asignó para este rubro durante un largo periodo montos *per capita* superiores al promedio nacional (véase cuadro 1).

CUADRO 1
Principales indicadores educativos de educación básica
Total nacional y estado de Nuevo León

Entidad	*Gasto federal (millones de pesos)*	*Gasto por alumno (miles de pesos)*	*Grado promedio escolaridad*	*% de atención a la demanda*
		Nacional		
1988-1989	4 340.90	278.60	6.3	n.d.
1989-1990	5 594.00	364.70	6.3	n.d.
1990-1991	7 744.60	511.00	6.4	59.9
1991-1992	10 970.70	725.80	6.5	59.3
1992-1993	16 081.70	1 062.20	6.5	59.2
1993-1994	20 757.70	1 349.50	6.6	59.7
1994-1995	23 793.40	1 522.90	6.6	60.4
1995-1996	28 652.90	1 805.20	6.7	61.3
1996-1997	36 364.30	2 260.20	6.7	62.5
		Nuevo León		
1988-1989	102.20	273.40	7.7	n.d.
1989-1990	153.90	411.00	7.7	n.d.
1990-1991	200.90	527.40	7.8	62.6
1991-1992	281.50	739.10	7.9	62.5
1992-1993	407.00	1 071.60	7.9	62.1
1993-1994	494.70	1 280.60	8.0	62.2
1994-1995	637.20	1 625.50	8.1	62.7
1995-1996	741.90	1 888.60	8.1	63.7
1996-1997	898.60	2 265.10	8.2	65.1
		Posición		
1996-1997		10	2	n.d.

Primaria

Entidad	*Deserción*	*Repro-bación*	*Eficiencia terminal*	*Eficiencia terminal*	*Alumnos por Maestro*	*Alumnos por Grupo*
			Nacional			
1988-1989	5.3	10.3	55.0	69.9	31.3	24.1
1989-1990	5.7	10.3	56.1	70.0	31.1	23.9
1990-1991	5.3	10.1	56.4	70.3	30.5	23.8
1991-1992	4.6	9.8	58.1	71.6	30.0	23.3
1992-1993	4.1	8.3	59.9	72.9	29.6	23.0
1993-1994	3.6	8.3	61.2	74.2	29.1	22.6
1994-1995	3.4	8.1	63.8	77.7	28.7	22.2
1995-1996	3.0	8.1	66.3	80.4	28.3	21.8
1996-1997	2.9	8.1	69.1	83.3	28.3	21.8
			Nuevo León			
1988-1989	3.3	5.9	72.1	83.0	29.0	23.5
1989-1990	3.5	5.4	72.1	82.0	28.3	23.3
1990-1991	2.1	5.4	73.0	83.6	28.2	23.4

CUADRO 1 (*Conclusión*)

1991-1992	2.9	5.1	75.4	85.1	28.0	23.4
1992-1993	3.5	4.5	74.5	83.8	27.4	23.0
1993-1994	1.8	4.5	75.3	84.7	26.1	22.1
1994-1995	1.4	4.1	77.8	88.6	25.9	22.0
1995-1996	1.4	4.1	79.4	89.7	25.8	22.0
1996-1997	1.8	4.1	82.2	92.7	25.8	22.0
			Posición			
1996-1997	9	2		11		

Secundaria

Entidad	*Absorción*	*Deserción*	*Reprobación*	*Eficiencia terminal*	*Eficiencia terminal*	*Atención a la demanda*	*Alumnos por Maestro*	*Grupo*
				Nacional				
1988-1989	83.2	9.1	27.5	74.2	74.9	85.9	18.6	35.6
1989-1990	82.4	10.0	27.7	73.8	74.7	84.8	18.3	34.2
1990-1991	82.3	9.5	26.5	73.0	73.9	85.1	17.9	33.0
1991-1992	82.9	8.8	26.3	74.3	75.3	85.9	17.6	32.1
1992-1993	83.8	8.4	26.4	75.3	76.4	86.6	17.7	31.9
1993-1994	85.8	7.4	24.7	76.4	77.5	87.6	17.7	32.0
1994-1995	87.7	8.2	23.5	75.2	76.2	88.4	17.5	32.0
1995-1996	87.0	7.7	23.5	76.7	78.0	88.6	17.7	32.1
1996-1997	88.0	7.5	23.5	78.0	79.3	89.1	17.8	32.1
				Nuevo León				
1988-1989	91.8	5.8	16.6	82.1	84.2	91.8	17.3	39.3
1989-1990	92.0	6.8	14.0	82.0	83.0	91.0	17.0	37.7
1990-1991	91.9	6.1	13.4	81.7	82.3	91.5	16.5	36.0
1991-1992	92.1	6.4	13.8	81.9	82.6	91.3	16.6	34.7
1992-1993	92.7	5.5	17.5	82.3	83.1	92.4	16.4	34.4
1993-1994	93.7	6.0	15.6	86.1	86.9	90.5	16.2	33.6
1994-1995	95.1	4.8	15.3	82.5	83.3	93.8	16.2	33.2
1995-1996	95.4	4.7	15.3	84.5	85.7	94.9	16.3	33.5
1996-1997	96.6	4.6	15.3	86.1	87.2	94.6	16.2	33.5
				Posición				
1996-1997	5	2	2		1	2		

Se señaló con insistencia la sutil pero evidente competencia desarrollada entre los dos subsistemas. Prácticamente todos los entrevistados, funcionarios y líderes sindicales de ambos subsistemas, coincidieron al manifestar con énfasis que la similitud de los resultados se atribuye a que los maestros son prácticamente los mismos en los dos subsistemas. Sobre este punto llama la atención el hecho de que era difícil encontrar a un maestro con más de diez años de antigüedad que no tuviera relación laboral con los dos subsistemas (no necesariamente doble plaza).

A pesar de la disfuncionalidad referida por la existencia de los dos subsistemas, el cuadro 1 es ilustrativo al destacar indicadores del desempeño educativo que ubican a Nuevo León en los primeros lugares a nivel nacional.

El sistema educativo: ¿un archipiélago?

Se puede afirmar que hasta antes de la firma del Acuerdo, el sistema educativo de Nuevo León funcionaba en un marco de gran autonomía respecto del sistema económico y social de la entidad. Parece evidente que la escasa beligerancia[2] manifestada por las dos secciones sindicales, la 21 federal y la 50 estatal, era resultado de la existencia de acuerdos tácitos relacionados con la obtención de posiciones estratégicas en puestos políticos, como diputaciones, alcaldías, regidurías, etcétera, así como del manejo de un importante número de plazas asignadas al estado. Todo lo anterior favoreció un relativo aislamiento operativo del sistema educativo respecto del gobierno estatal, tanto del subsistema federal como del local. El primero operaba como un enclave, y el segundo como un auténtico sistema independiente cuya única conexión formal con el macrosistema administrativo del estado era de naturaleza financiera y presupuestal.

Mientras el sistema federal operaba en un limbo o umbral administrativo ejecutando de una manera casi mecánica los lineamientos del centro, el estatal se desempeñaba con gran capacidad de maniobra ante la indiferencia del ejecutivo local, y quedaba la orientación del sistema virtualmente sujeta a la discrecionalidad del funcionario responsable en turno. Se puede afirmar que Nuevo León no tenía formalmente un proyecto educativo. El ingeniero Lorenzo Vela Peña, quien había aspirado a la rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León, y que fungió como director de educación durante el periodo previo a la firma del ANMEB, prácticamente no participó en las reuniones que la antecedieron, ya que dependía del licenciado Jorge Manjarrez Rivera, que fungía como secretario de la Secretaría de Desarrollo Social, instancia de la administración pública de la que dependían, además de la de Educación, otras direcciones como Deportes, Cultura, etc. Al parecer no favoreció la consolidación de un proyecto educativo en el estado y, en opinión de algunos analistas entrevistados, empeoró la situación, ya que la función educativa se vio entremezclada con un cúmulo de acciones deportivas y folclóricas que propiciaban una gran dispersión de esfuerzos. "Aquí parece confirmarse la definición del doctor Jaime Castrejón Diez, que considera que

[2] Esta idea de ninguna manera insinúa que el sindicato fuera poco combativo o comprometido. Juzgar este aspecto no corresponde a nuestro estudio.

los sistemas educativos son ultraestables y funcionan a pesar de los administradores",[3] afirmó con aplomo un maestro entrevistado en una escuela que ocasionalmente visitamos. Al preguntar a algunos funcionarios sobre esta situación, considerando que el estado mantenía altos estándares en relación con el resto del país, la mayoría contestó que los sistemas federal y estatal en Nuevo León operaban como vasos comunicantes. Un alto funcionario que había colaborado en la administración federal explicó la situación recurriendo a una metáfora que puede ayudar a ilustrar el fenómeno: "la educación del estado es como un barco sin brújula que trae una tripulación casi siempre improvisada, sin experiencia, con unos marineros muy fogueados y aguantadores. De repente a la tripulación le da por explorar porque se siente experta y los marineros nada más se encomiendan a Dios. Mientras, la educación federal es como la costa y le sirve a la tripulación como un punto de referencia. Cuando se sienten inseguros se acercan; cuando se sienten profetas se alejan; si no fuera por la costa y los marineros, quién sabe dónde andaríamos".[4] L26a profunda transformación que implicaba el debilitamiento del gobierno como agente controlador de la economía, obligó al gobierno estatal a tomar posiciones acordes con la nueva coyuntura. En el estado, esta toma de posiciones ocurrió tanto dentro del partido "oficial" como desde las trincheras de la oposición.

El contexto político: ¿el principio del fin?

Los fracasos de los programas económicos de los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo pusieron en alerta a los hasta entonces "apolíticos" grupos industriales del estado, quienes se percataron de lo evidente a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, y se tornan especialmente sordos con la llegada de Salinas de Gortari a la presidencia. Difícilmente podemos encontrar en la historia de la entidad una situación política más álgida. Paradójicamente, el magisterio sigue políticamente alineado, determinado por la inercia de su aislamiento como sector y la permanencia de sus facciones sindicales como apéndices del PRI. En este marco llega a Nuevo León el licenciado Sócrates Rizzo García, quien jugará un papel protagónico en la determinación de las condiciones en que se desenvolverá el sistema educativo en el estado durante la década de los noventa, y, sobre todo, influirá en gran medida sobre las condiciones en que se firma y se implanta el ANMEB en la entidad.

[3] Entrevista a un maestro del subsistema estatal.
[4] *Idem.*

Sócrates Rizzo llega a Nuevo León contando con el amparo y todo el apoyo de Salinas de Gortari.[5] Al respecto, la prensa señalaba:

> Haciendo una retrospectiva, decimos que Sócrates las tiene ganadas de todas, todas analizando el génesis de los nuevos "Superhéroes", cuya historia comienza en 1979, año en el que Sócrates y Colosio se integraron *de facto* al equipo en ciernes de Carlos Salinas de Gortari, cuando el neo ateniense fue nombrado director de Estudios de Política Hacendaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, bajo el mando del director general de Planeación Hacendaria (¡Sí!, el propio Salinas). Poco después, el futuro primer mandatario es designado director general de Política Económica y Social de la SPP, integrándose Colosio como asesor de la Dirección de Política Macroeconómica y Social en 1979, al que le sigue, en 1980, Manuel Camacho Solís, éste sí como asesor directo de Salinas.

No obstante el gran respaldo con el que llega Sócrates Rizzo como candidato a la gubernatura, su denominación desató una gran controversia y efervescencia; entonces se hicieron presentes destacados actores de la vida política del estado. Nombres como los de los licenciados Luis Eugenio Todd, Ricardo Canavati, Graciano Bortoni, Alberto Santos, Napoleón Gómez Sada, y René Villarreal Arrambide, eran sólo la cresta del nutrido grupo de políticos a quienes la prensa de manera más o menos reiterada se refería como aspirantes a la gubernatura del estado.

El mismo PRD, partido sin una presencia importante en la entidad, había lanzado la que hasta el momento era su mejor carta, el licenciado Lucas de la Garza, popular ex priista radical de izquierda y ex secretario de gobierno de la administración en turno.

Por su parte el PAN, congruente con su postura de escalada, colocaba en la candidatura a prominentes políticos y miembros distinguidos de la oligarquía regiomontana, entre los que se destacaban los licenciados Rogelio Sada Zambrano, connotado empresario y activista civil; Fernando Canales Clariond, actual gobernador del estado; Javier Livas Cantú, aguerrido político ex priista, hijo de un ex gobernador y promotor de múltiples movimientos civiles locales y nacionales; Gerardo Garza Sada (joven político y líder empresarial). Dentro de esta casi guerra declarada y en el marco de una contienda sin precedentes, Sócrates Rizzo conquista la gubernatura con abrumadores márgenes, ante el asombro de una oposición que aceptó (aunque con reservas) la derrota, y frente a la mirada recelosa de los grupos industriales que recordaban con preocupación el pasado activismo radical de izquierda del

[5] Después de ser presidente del PRI en el estado y ser electo presidente municipal de Monterrey, se perfilaba como candidato natural a la gubernatura.

ahora conductor de los destinos de la entidad. La moneda estaba en el aire. A este respecto, la prensa local señalaba:

> Después de 20 años de padecer gobiernos populistas y neoporfiristas retorna el humanismo al super-reino de Nuevo León, encabezado por un político que en su nombre connota la posmodernidad, Sócrates Cuauhtémoc Rizzo García.
>
> Esto no significa que todo es o será color de rosa: los panistas denuncian en un manifiesto publicado el 23 de julio, con el estilo de la más vieja retórica priista, las modernas irregularidades [*sic*] del pasado proceso electoral, que forman parte de un catálogo de "irregularidades" donde exhiben la sofisticación del fraude. También se preparan para denunciar penalmente, por actos de "desayunismo", a Agustín Basave Benítez.
>
> Por su parte, Adolfo Aguilar Zínser, exhibe la "ingeniería electoral", que derivó en las "más blancas elecciones en Nuevo León", gracias al genio de tecnócratas que planificaron la estrategia de movilización más sorprendente de los últimos tiempos, no vista ni en procesos electorales de Europa o Estados Unidos.
>
> Lucas de la Garza se suma al coro. Después de hacer explícita su molestia por haber sido desairado por el electorado, que no logró interpretar la oferta política del PRD, pero que ubicaron como la tercera fuerza partidista con 25 517 votos, llega a una conclusión, parecida a la de Javier Livas, en el sentido de que las posibilidades de triunfo de la oposición son escasas al enfrentarse a un partido de Estado que tiene todo a su favor "Los mecanismos antidemocráticos ahora son más complejos: repartir comidas y prometer servicios, producen más votos que los garrotazos".
>
> Con Sócrates Rizzo, Nuevo León ingresa a una nueva etapa. Algunos signos de este proceso lo son, por ejemplo, la tendencia a humanizar las relaciones entre el Estado con la sociedad; el romper viejos y esclerosados tabúes como el representado por la CTM.
>
> Con Sócrates se da aldabazo a la hegemonía y a la soberbia impuesta por el grupo "Rockefeller", mejor conocido como "el de los diez"[6] y se establecen las nuevas reglas del libre juego del mercado neoliberal, donde la competitividad es el común denominador. Asimismo se fortalecen las instancias de la sociedad civil organizada.
>
> La modernidad es entendida como la posibilidad de revalorar e interpretar fielmente las prácticas y manifestaciones de las culturas populares urbanas y rurales como formas de vida y como esencia de la identidad de los nuevoleoneses. Otra propuesta es la desmitificación de la "arrancherada y grotesca ideología priista que no encaja en el contexto de la nueva Atenas Socrática". Sócrates

[6] Grupo político sumamente influyente conformado por diez de los empresarios más poderosos de la localidad.

ganó pero el PRI perdió al enfrentarse a una sociedad urbana informatizada, donde el electorado es más consciente de sus expectativas políticas.

En fin, el neoateniense se prepara a gobernar con y para el pueblo, con quien ha establecido una comunicación "cara-a-cara" sin temor a enfrentarse a toda clase de grupos de presión o de interés.

La consolidación de materia gris dentro del PRI y dentro del sistema, está a cargo de dos neopriistas plenamente identificados con la modernidad socrática: "el doctor cerebro" Agustín Basave Benítez, presidente de la fundación "Siglo XXI" (laboratorio pensante del PRI), y Edilberto Cervantes,[7] ex colaborador de don Jesús Reyes Heroles y punta de lanza cerebral en el interior del equipo socrático".[8]

Así se expresaba la prensa de quien tiempo después sería el secretario de Educación y que formaría parte de un equipo de funcionarios con alta calificación profesional.[9] El nuevo gobernador emprendería uno de los proyectos más innovadores y ambiciosos de la historia de Nuevo León: imponer la filosofía de la "calidad total" como paradigma para la modernización del estado. Los alcances de esta acción son difíciles de precisar, pero basta decir que sólo unas pocas empresas de las más importantes del país lo habían intentado, y que el hecho de que un gobierno estatal implantara tal modelo no tenía ni tiene antecedente en el mundo.

Este compromiso lo estableció Sócrates Rizzo de manera explícita en un documento que fue ampliamente difundido durante y después de su campaña bajo el nombre de "Pacto Nuevo León".[10] En él se consignaban, entre otros, los siguientes puntos:

El Pacto Nuevo León es fundamentalmente un compromiso con la calidad. Por ello, el Gobierno del Estado se ha propuesto sentar las bases que harán posible la introducción de la filosofía de la calidad total en la administración pública. El modelo de calidad que se está impulsando empieza por identificar los servicios de toda índole que demanda la población para tener acceso a formas de vida y convivencia social más satisfactorias. Por ende, la respuesta del gobierno debe consistir en simplificar sus trámites y sistemas de trabajo, desburocratizar su operación, reducir al mínimo indispensable la regulación y normatividad exis-

[7] Cervantes Galván apoyaba en esos momentos a Sócrates Rizzo en la presidencia municipal de Monterrey.

[8] Pablo Espinosa Vera, editorialista del periódico *El Porvenir*, 25 de julio de 1991.

[9] Fue del dominio público que Sócrates Rizzo y Edilberto Cervantes participaron en un equipo profesional de asesores.

[10] "El Pacto Nuevo León", documento de campaña para la gubernatura del estado de Nuevo León del licenciado Sócrates Rizzo García.

tente, y comprometerse en la mejoría continua de sus actividades y de los servicios que proporciona. Para corresponder a estros propósitos se han aplicado las siguientes medidas:

— El Pacto para un nuevo Nuevo León.
— La Ética de Gobierno.
— Una nueva Ley Orgánica para la Administración Pública Estatal.
— El proceso de reestructuración y agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales de acuerdo con la Ley.
— El adelgazamiento del aparato burocrático.
— La elaboración del catálogo de servicios que proporciona el Gobierno.
— La realización de encuestas permanentes destinadas a conocer el grado de satisfacción que los usuarios (la población) han obtenido gracias al manejo de los servicios públicos.
— La puesta en marcha de proyectos específicos de mejoría en algunas áreas o servicios del gobierno, y
— El Sistema de Planeación Estratégica.

El conjunto de estas medidas obedece al fin deliberado de proporcionar los elementos necesarios para avanzar en la implantación de un esquema de calidad. El esquema que se propone alcanzar objetivos inscritos en los siguientes niveles:

— Servicio. Atención adecuada y oportuna a las demandas de la población.
— Eficiencia. Utilización inteligente y apropiada de los recursos y la capacidad humana.
— Mejora continua. A todos los niveles de gobierno se plantearán acciones concretas de mejora continua y se medirán por resultados.

La estrategia para la calidad descansará en un proceso permanente de educación y entrenamiento de los servidores públicos a todos los niveles.

Funcionará, en consecuencia, un Comité de Calidad, el cual determinará el Plan General y la instalación de grupos de calidad en cada dependencia, al tiempo que brindará orientaciones y apoyo a las entidades de la administración pública paraestatal. El Comité propondrá la visión general y las directrices para los servicios públicos que requieren cambios y mejoras. Los grupos de trabajo serán responsables de desarrollar procesos estratégicos de mejora en cada servicio e institucionalizar las modificaciones.[11]

Dentro de este marco, el gobierno estatal comisionó al licenciado Edilberto Cervantes, responsable entonces de Planeación y Gestión, para asistir como representante del gobierno de Nuevo León a las reuniones con las autoridades educativas federales previas a la firma del ANMEB. Según la opinión de algunos entrevistados, el gobernador no estaba muy satisfecho de la

[11] *Idem.*

manera en que se habían venido desempeñando al respecto las autoridades educativas estatales.

Se hacía especial referencia al licenciado Jorge Manjarrez, que fungía como secretario de Desarrollo Social, instancia de la que dependía la entonces Dirección de Educación a cargo del ingeniero Lorenzo Vela Peña. Se dijo que la gran experiencia en la SEP del licenciado Cervantes y la relación que tenía con los funcionarios federales, le permitieron desarrollar una extraordinaria labor de cabildeo, que redundó en el establecimiento de una serie de condiciones políticas y financieras que favorecieron el proceso de implantación del ANMEB.

El sistema educativo de Nuevo León no pasaba entonces por su mejor momento. No sería exagerado afirmar que en ciertos aspectos vivía una auténtica crisis, principalmente en lo que al aspecto financiero se refiere. La moral de los maestros no se podía definir como alta, y aunque los apoyos brindados mediante el Isssteleón por el anterior gobernador, licenciado Jorge Treviño Martínez, habían generado un cierto optimismo, la actitud general era de desánimo. El intento modernizador iniciado en 1988[12] se enfrentaba a graves restricciones presupuestales. A eso debe añadirse que las relaciones entre los funcionarios responsables no eran del todo armónicas porque al parecer el nombramiento de la autoridad educativa, el ingeniero Vela, había respondido a una consideración de orden político relacionada con la lucha desatada en pos de la rectoría de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Fue designado rector el licenciado Manuel Silos, quien junto a un importante grupo de funcionarios de la máxima casa de estudios enfrentó posteriormente graves problemas administrativos y legales que lo llevaron a sufrir persecución y encarcelamiento. Estos complicados elementos subyacían, y determinaban, en buena medida, la forma de operación del sector y las condiciones en que se firmaría el Acuerdo.

Al igual que en otras ocasiones, la educación en Nuevo León estaba encabezada por un excelente técnico, pero poco familiarizado con el sector, lo que propiciaba una situación de laxitud en el control de la gestión y acentuaba una falta de liderazgo y un distanciamiento del gobierno, propiciando que la operación del sistema se desarticulara del resto de la administración pública. La existencia de equipos técnico-administrativos muy funcionales en los mandos intermedios y bajos, así como la considerable autonomía con la que operaba cada unidad, parecían haberle dado al sistema cierta condición de estabilidad que impedía que manifestara disfuncionalidades graves. No obstante, este modelo *sui generis* permitía la consolidación de cacicazgos y la creación de cotos de poder propensos a generar instancias de administra-

[12] *Programa de modernización, 1988-1994.*

ción informal que, combinados con un sindicato poco beligerante y dispuesto a la negociación debido a su abierta y acentuada alineación política, y a una legislación ambigua, favorecían que la gestión y el control fueran poco ortodoxos y susceptibles de ser juzgados como irregulares y carentes de toda consideración meritocrática (venta de plazas, otorgamiento de licencias y comisiones, etcétera). Estas situaciones formaban parte de la cultura organizacional en un marco laxo y discrecional, en virtud del carácter adaptativo del sistema, y propiciaban un marco normativo *de facto* que operaba en forma consuetudinaria y suplía a las superestructuras *de jure*.

Esta situación era válida para los dos subsistemas, el estatal y el federal; sin embargo, en este último la situación era más compleja en virtud de su lejanía de las instancias formales de control. Ante esta situación se puede afirmar que Nuevo León, aunque colocado en los primeros escaños en cuanto a logros en relación con el promedio nacional, estaba operando muy por abajo de su verdadero potencial. Durante su campaña, Sócrates Rizzo había hecho referencia reiterada a este problema y propuesto una ambiciosa transformación del sector. De alguna manera, la firma del ANMEB vino a detonar y a fundamentar *de jure* el proceso modernizador que había emprendido el licenciado Rizzo y que quedaba consignado de manera explícita en el Pacto Nuevo León. De hecho, al programa educativo sólo se le hicieron ajustes para adecuarlo a los lineamientos del Acuerdo. Se inició así la etapa más importante en la historia de la educación en Nuevo León; la política educativa se había convertido en una prioridad para los planes del gobierno de la entidad y se había sentado un precedente al delinearla dentro de ese marco de referencia: la educación se incorporaba como una pieza fundamental en el proceso de refuncionalización del estado.

No es fácil imaginar y valorar la importancia de este hecho. En una acción muy poco frecuente en la historia de la administración educativa de la entidad, el gobernador nombró primero como negociador del Acuerdo y luego como responsable del acto a quien consideraba uno de sus más valiosos colaboradores, a su secretario de Planeación, el licenciado Edilberto Cervantes Galván.[13] Su gestión en la ciudad de México fue, al parecer, muy

[13] El currículo del licenciado Cervantes ilustra claramente lo que estamos expresando, de ahí que lo incluyamos de manera sintética:

Licenciatura en economía (UANL); maestría en El Colegio de México; doctorado en economía (Universidad de Sussex, Inglaterra).

Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México; profesor de la Facultad de Economía de la UNAM; analista de la Dirección General de Documentación de la Secretaría de la Presidencia; subdirector de planeación del Conacyt; director de Apoyo a la Difusión y la Docencia (SEP); director de Evaluación Educativa (SEP); coordinador de asesores de la Subsecretaría de Planeación Educativa (SEP); presidente de la Comisión de Evaluación del Consejo Nacional Técnico de la Educación; secretario técnico de la Comisión de Informática del Sector Educa-

destacada, ya que con frecuencia actuó como líder de los demás representantes estatales y no pocas veces como ejemplo a seguir.

En el marco de estas condiciones políticas, financieras y administrativas, se firmó el 18 de mayo de 1992 el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. En el momento de la firma del ANMEB existían, como ya se señaló, dos estructuras administrativas que operaban el área educativa: la Subsecretaría de Educación, dedicada a la administración de los procesos educativos de origen estatal, y la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, de origen federal. Una vez firmado el ANMEB, con el propósito de agilizar las medidas de integración del nuevo sistema educativo, se crea la Unidad de Integración Educativa de Nuevo León como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios conforme al decreto núm. 66, publicado en el *Periódico Oficial* el día 3 de junio de 1992.[14]

La naturaleza de la figura jurídica del proyecto se proponía dar flexibilidad al proceso de adecuación de los sistemas por fusionarse, de tal manera que, una vez que concluyera el periodo de transición, el estado pudiera uniformar en una sola estructura su propio proyecto educativo. La existencia del organismo dependería de la agilidad con que se fueran cumpliendo los objetivos propuestos; de esa manera se decidiría sobre su disolución o liquidación. La Unidad de Integración Educativa de Nuevo León tiene por objeto la prestación de los servicios de educación que le sean transferidos por el gobierno federal. Está regida por una Junta de Gobierno integrada por:

presidente: gobernador del estado;
secretario ejecutivo: secretario de Educación;
primer vocal: secretario general de gobierno suplente;
segundo vocal: secretario de finanzas y tesorero general del estado;
tercer vocal: coordinador de planeación y control de gestión;
suplentes de los tres vocales: serán designados oportunamente por la misma Junta de Gobierno y desempeñarán la función de reemplazar al propietario del cargo en su ausencia.

La Junta de Gobierno sesionará por lo menos una vez cada 60 días y en forma extraordinaria cuantas veces sea necesario; para la validez de los acuerdos se requerirá la aprobación de la mayoría de sus miembros. En el ejercicio de su labor, la Junta de Gobierno tiene facultades para:

a) expedir su propio reglamento y normas de operación;
b) autorizar los planes, programas y proyectos de la Unidad;

---

tivo; director del Instituto para la Modernización y el Desarrollo Municipal (Monterrey); secretario particular del presidente municipal de Monterrey; coordinador de Planeación y Control de Gestión del Gobierno de Nuevo León; secretario de Educación del Gobierno de Nuevo León.

[14] *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, 3 de junio de 1992.

c) aprobar el presupuesto anual de gastos;

d) determinar la forma de aplicar los remanentes en caso de que los hubiere.

El gobernador del estado tiene libertad para nombrar y remover, en su caso, al director de la Unidad, quien cumplirá con las siguientes obligaciones:

a) ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

b) representar legalmente a la Unidad ante las autoridades;

c) presentar informe de actividades cada dos meses ante la Junta de Gobierno;

d) en general, dirigir el servicio educativo administrando adecuadamente los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes.

La Unidad cuenta con un Órgano de Vigilancia integrado por un comisario propietario y un suplente, que serán designados por el titular de la Secretaría de la Contraloría del Estado de Nuevo León.

Las relaciones de trabajo de la Unidad con sus empleados quedaron reguladas por la Ley de Servicio Civil del Estado.

Durante ese mismo mes, el Congreso del Estado reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, creó la Secretaría de Educación, y sectorizó en ella las funciones de la Unidad de Integración Educativa. Se decidió establecer una unidad de mando en ambas estructuras para formar un solo equipo de trabajo.

Todos esos elementos le permitieron al licenciado Cervantes llegar a la Secretaría con una gran capacidad de maniobra técnico-financiera y logística.

En una entrevista, el secretario comentó al respecto:

> Mis años en el sector, en el área con la que negociábamos me daba muchas ventajas. Además, conocía a las personas y sabía como negociar con ellas, desde el secretario Zedillo, para quien había trabajado, hasta funcionarios de tercer y cuarto nivel con quienes alguna vez había hecho equipo. Me daba pena y veía con preocupación como algunos estados habían comisionado a gente sin experiencia y en ocasiones sin jerarquía, para desempeñar el delicadísimo papel que se nos había encomendado. Esto sucedió no sólo durante las negociaciones previas, sino ya durante el proceso de implantación del Acuerdo. Con frecuencia el propio licenciado Moctezuma le sugería a algunos estados que nos consultaran o que nos imitaran. La verdad en ocasiones hasta sentía pena.[15]

Eso, aunado a un irrestricto apoyo político del gobernador, permitió que el titular de la educación llegara “montado en caballo de hacienda”.[16]

[15] Entrevista con el licenciado Edilberto Cervantes.

[16] Expresión usada por un entrevistado.

Primero se le nombró director de la Unidad de Integración Educativa; desaparecía así la autoridad formal que controlaba la sección federal en ese momento (junio de 1992), y que estaba en manos del licenciado Juan Roberto Zavala, un funcionario con prestigio como académico y como investigador, identificado con el grupo político priista que comandaba el doctor Luis Eugenio Todd, ex secretario de Educación, quien había disputado preelectoralmente al licenciado Sócrates Rizzo la gubernatura. La remoción era inevitable y políticamente lógica. De manera casi inmediata, el gobernador desapareció la Dirección de Educación y Cultura y decretó la creación de la Secretaría de Educación del Estado. Se destituyó al ingeniero Lorenzo Vela —quien también se encontraba políticamente en una situación incómoda—, y se le dio un puesto de asesor. Se nombró director del nuevo organismo al propio licenciado Cervantes, para que encabezara los dos organismos.

La gestión del licenciado Edilberto Cervantes: un ambiente innovador con restricciones

> Me dijeron que contra el sistema federal no podría, sin embargo tomé la decisión de cambiar prácticamente a todos los funcionarios y, ya encarrerado, fusioné las dos estructuras creando una estructura administrativa única *de facto* para operar los dos organismos, aunque *de jure*, se mantenían y mantienen hasta la fecha su existencia. Procedí a nombrar un solo responsable para cada área que era similar en los dos organismos, procurando incorporar funcionarios de los dos sistemas de manera que no se pensara que uno iba a someter al otro. Eso facilitó muchísimo pasar de un sistema por niveles a un sistema por áreas. Los resultados no se hicieron esperar y aunque se pisaron muchos callos en poco tiempo se pudieron medir los efectos.
>
> Pudimos reasignar a casi 2 000 personas, la mayoría comisionada por niveles con funciones asignadas para el modelo de áreas que no se justificaban. A muchos de ellos les dimos cargos en la administración, pero a una buena parte los regresamos al pizarrón, que es donde deberían estar. Fue una medida contundente porque fue planeada, formó parte de una estrategia de la modernización de todo el aparato administrativo estatal. Una administración basada en la filosofía de la calidad total[17] que agilizó considerablemente la alta gestión en la Secretaría. Periódicamente el gobernador y los líderes asesores en calidad, algunos de ellos con prestigio internacional, nos reuníamos en el Centro de Calidad

[17] Organismo *staff* del gobierno del estado encargado de manejar la implantación y operación del modelo de calidad total al que deberían ajustarse todas las acciones de administración pública.

para coordinar nuestras acciones lográndose una gran "sinergia", por ejemplo poniendo en contacto al área responsable del Registro Civil con la Secretaría de Educación, en unas horas y de manera verbal, resolvimos el problema de las actas de nacimiento de los niños, enviando relaciones de registro por edades a las escuelas y evitando así que los padres gastaran tiempo y dinero en conseguirlas. "fue un golazo" y los padres se mostraron muy agradecidos y complacidos.[18]

Al iniciar su gestión como cabeza única de todo el sector, la tarea del licenciado Cervantes quedó sujeta de manera formal a una serie de restricciones que determinaban en gran medida la orientación de sus acciones. Enfrentaba por un lado los compromisos establecidos en el Pacto Nuevo León, todos ellos desprendidos del Plan Estratégico del Estado y orientados bajo el modelo de la calidad total. Por el otro, como cerrando una pinza, los compromisos operativos derivados de la firma del Convenio,[19] que signaron el gobierno del estado y el gobierno federal junto con el ANMEB, y donde se consignaba de qué manera las autoridades educativas estatales apoyarían en forma inmediata la implantación de las tres estrategias fundamentales del referido acuerdo, que eran: la reorganización del sistema educativo estatal, la reformulación de los contenidos educativos, y la revaloración del magisterio. Tomamos como referencia las cláusulas de dicho convenio en las que se establecen de manera explícita los compromisos contraídos por el gobierno del estado de Nuevo León, y donde se asientan las bases de lo que podríamos identificar como procesos innovadores:[20]

El Ejecutivo Federal y el Gobierno del Estado Libre y Soberano de Nuevo León convienen ejecutar, dentro de las atribuciones que a cada una de las partes corresponden en términos de la Ley federal de Educación y demás disposiciones aplicables, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, suscrito en esta misma fecha por el propio Ejecutivo Federal, por los gobiernos de todos los estados integrantes de la Federación y por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

El Gobierno Estatal se compromete a mejorar la calidad en la prestación de los servicios educativos, elevar su cobertura y fortalecer el sistema educativo estatal a su cargo, en el ámbito de su competencia y conforme a la normatividad y criterios generales que, en ejercicio de sus atribuciones, expida el Ejecutivo Federal.

[18] Entrevista con el licenciado Edilberto Cervantes.

[19] "Convenio Federación-Estado", *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, junio de 1992.

[20] *Idem.*

El Gobierno Estatal, por conducto de su dependencia o entidad competente, asume la dirección de los planteles públicos ubicados en su territorio en los que se prestan, en todas sus modalidades, los servicios de educación básica —preescolar, primaria y secundaria—; educación normal y demás relativa para la formación de maestros; así como educación especial —inicial, indígena, física y las "misiones culturales".

En ejercicio de sus atribuciones, el Gobierno Estatal tomará las medidas necesarias para que en cada escuela pública opere un consejo escolar, en el que participen maestros, directivos de la escuela, padres de familia, un representante que designe el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, así como otros miembros de la comunidad interesados en el desarrollo de la propia escuela.

El Gobierno Estatal también hará lo conducente para que en cada municipio opere un Consejo Municipal de Educación, presidido por el presidente municipal y en el que participen maestros distinguidos, directores de escuela, padres de familia, un representante designado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación entre los maestros desempeñando funciones frente a grupo o directivas en las escuelas del municipio, así como representantes de organizaciones sociales y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

El Gobierno Estatal se compromete a perfeccionar los procedimientos de control, verificación y seguimiento, que permitan conocer con objetividad, precisión y regularidad el desarrollo del sistema educativo estatal.

El Gobierno Estatal se compromete a apoyar ampliamente la aplicación de la reformulación integral y del programa emergente previstos en esta cláusula.

El Gobierno Estatal se encargará de proponer para consideración y, en su caso, autorización de la autoridad educativa federal contenidos regionales que —sin mengua del carácter nacional de los planes y programas de estudio— aseguren que los educandos adquieran un mejor conocimiento de la historia, la geografía, la diversidad ecológica, las costumbres, las tradiciones y demás aspectos propios de los municipios y de la entidad.

En términos de la cláusula tercera anterior, el Gobierno Estatal asume la dirección de todos los planteles públicos establecidos en su territorio, dedicados a la formación magisterial. En consecuencia, se compromete a integrar un sistema que articule esfuerzos y experiencias en el ámbito de formación, actualización y superación permanentes de maestros, así como en el de la investigación pedagógica.

Las actividades del sistema estatal se ajustarán a las disposiciones que, en ejercicio de sus facultades normativas, el Ejecutivo Federal expida.

De acuerdo con las disposiciones del Ejecutivo Federal, el Gobierno Estatal establecerá un sistema para la actualización permanente de maestros, con objeto de que éstos se encuentren mejor capacitados para la realización de sus funciones y que permita su adaptación a las necesidades cambiantes de la educación en el país.

> En un esfuerzo inicial por actualizar al magisterio, las partes convienen en establecer un programa emergente —estrechamente relacionado con el de revisión emergente de contenidos mencionados en la cláusula decimosegunda anterior— a cuyo efecto el Ejecutivo Federal expedirá los lineamientos generales, producirá los materiales correspondientes y otorgará el apoyo presupuestario y logístico necesario para que dicho programa se realice.
>
> El Gobierno Estatal conviene en promover y adoptar las medidas de carácter jurídico, administrativo y técnico que, en su caso, se requieran para el debido cumplimiento de lo previsto en este convenio.

Con base en este marco normativo, que establecía lo que en el ámbito local se podía traducir como restricciones, el licenciado Edilberto Cervantes realizó lo que se consideró la acción innovadora más trascendente de su gestión: modificar radicalmente la estructura de los dos subsistemas educativos y adecuarlos a los requerimientos del proceso de modernización en que se encontraban inmersos.

Este proyecto sentó un precedente en toda la nación. Se puede considerar como un acontecimiento histórico en el campo de la administración pública de la entidad, ya que además de someter la política educativa estatal a un marco jurídico normativo, la sujetó a un esquema moderno de gestión basado en la filosofía de la calidad total y la planeación estratégica, lo que redujo significativamente el carácter discrecional y reactivo con que había venido operando dicho sistema educativo, particularmente el estatal, y generó una dinámica innovadora sin precedentes que transformó la estructura de prácticamente todos los ámbitos del sistema educativo.

La Secretaría de Educación pasó así de ser una organización por niveles a una estructura por funciones, buscando flexibilizar su actuación. Se crearon cuatro subsecretarías: Planeación y Organización Educativa, Desarrollo Académico y de Investigación, Servicios Educativos, y Relaciones Laborales. Sus objetivos eran profesionalizar la atención en las áreas puramente administrativas, mejorar la operación de los servicios educativos, y otorgar una alta prioridad a los aspectos académicos y a la innovación en la materia.

Curiosamente, no hubo oposición ni fue necesario imponer medidas drásticas, de ahí que en poco tiempo el nuevo modelo estuviera ya funcionando. A partir de ese momento, la Secretaría parecía haberse convertido en una máquina fabricante de innovaciones que se sucedían con una velocidad que no daba tiempo a los cuestionamientos. Parte de esta dinámica se explicaba porque se había incorporado a la nueva Secretaría un nutrido contingente de tecnócratas altamente calificados técnica y académicamente. Vale destacar, sin embargo, que cuando este grupo de funcionarios se integró a la administración, conformó cada uno en su propia área un equipo de trabajo

que pudiera definirse como híbrido, pues colaboraban allí profesionales muy calificados que no tenían experiencia en el sector, y tecnócratas con gran experiencia dentro del mismo.

Esto propició que en el interior de la Secretaría se identificaran —dentro de la estructura organizacional— dos corrientes o posturas respecto del proceso modernizador. Una asimilada plenamente a la línea modernizadora radical que caracterizaba a las nuevas autoridades, propensas y dispuestas a la innovación (que por momentos parecía más un fin que un medio). A este grupo, en el lenguaje coloquial, se le conocía con el nombre de "los renos", expresión apócope de "renovadores"; la otra corriente estaba comprometida de manera más discreta con las nuevas autoridades, integrada en su mayoría por técnicos y académicos muy experimentados e identificados con el sector, muchos de los cuales contaban con tradición político sindical, y eran líderes de opinión dentro de la Secretaría y en algunos ámbitos de la comunidad, principalmente el académico y el político. A este grupo se le denominó "los dinos", posiblemente porque la mayoría tenía mucha antigüedad en el campo institucional y generalmente más edad que la de los llamados "renos".[21]

No hay evidencias explícitas de que esta diferencia de posturas hubiera llevado a situaciones disfuncionales o de abierta confrontación; sin embargo, sí hubo indicios de separaciones o movimientos de los ocupantes de algunos puestos hacia áreas tradicionales. La presencia de estas dos corrientes tuvo más tarde importantes repercusiones en el desarrollo general de la federalización, y en particular en el potencial innovador del proceso.

Este proyecto tenía como objetivo, según consideraban los responsables de la Unidad de Control y Gestión,[22] desarrollar una estructura orgánica de la Secretaría de Educación, con fundamento en el Acuerdo Nacional para la Modernización y Descentralización del Sector Educativo.

Esta estructura quedó establecida en el Reglamento Interno de la Secretaría de Educación en el que se destaca que:

> Es competencia de la Secretaría, administrar, desarrollar, y operar el adecuado y eficiente funcionamiento del Sistema Educativo Estatal, con el fin de lograr una educación de calidad que corresponda a las demandas de la sociedad, así como las expectativas personales de los nuevoleoneses.[23]

[21] Comentario de un académico ex funcionario de la administración del licenciado Cervantes, que se autodefinió como "reno".

[22] Dirección *staff* de la nueva administración, encargada de dar seguimiento y evaluar la planeación.

[23] Gobierno del Estado de Nuevo León, *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación*, Poder Ejecutivo Estatal.

De igual manera, se estipula que:

> La Secretaría de Educación en el estado contará además con Oficinas Regionales de Servicios Educativos Integrados que dependerán directamente de la Subsecretaría de Servicios Educativos,

y que

> Las Unidades Administrativas de la Secretaría de Educación conducirán sus actividades en forma programada dentro de la filosofía de calidad, orientada a servir a la comunidad y al demandante inmediato de sus servicios, con base en las políticas, estrategias y prioridades que para la obtención de los objetivos y metas de los planes a cargo de la Secretaría, fije y establezca el ejecutivo estatal y determine el secretario.[24]

De este proyecto innovador, que afectó todo el sistema, se desprendieron, como acciones complementarias catalizadas por el propio proceso, múltiples proyectos igualmente innovadores que permitirían la implantación y operación eficiente de la nueva estructura. Los responsables de estas innovaciones expresaron que las mismas condicionaban la operación dentro del Plan Maestro del Gobierno del Estado, el cual sería desarrollado por medio del Comité de Modernización de la Administración con Calidad de la Secretaría de Educación, instalado por el Consejo de Modernización del Gobierno del Estado de Nuevo León

La importancia de estos proyectos, por sus efectos de carácter estructural y su influjo catalizador de las innovaciones concatenadas, nos obliga a citarlos por lo menos de manera sintetizada, ya que sus elementos ayudan a comprender mejor el proceso generado por el ANMEB (véase cuadro 2).

INNOVACIÓN Y FEDERALISMO EN LA VOZ DE LOS TECNÓCRATAS

El sentido planeado del cambio y la conformación alineada con el proyecto modernizador del estado imprimieron una clara orientación a la política educativa y propiciaron que se desatara una dinámica de cambio e innovación sin precedentes.

> Teníamos un equipo de investigadores y académicos de alto nivel y debíamos aprovecharlo, además la reestructuración administrativa y las exitosas negocia-

[24] *Idem.*

Cuadro 2
Proyectos innovadores producto del cambio de estructura

Proyecto	*Objetivo*	*Meta general*	*Meta alcanzada*
Modernización del desarrollo organizacional	Reestructurar y determinar el ámbito de las funciones, responsabilidades y áreas concernientes a la estructura orgánica de la Secretaría de Educación.		Elaboración y actualización de manuales de organización para las oficinas regionales y unidades centrales de la Secretaría.
Simplificación administrativa escolar	Establecer, mediante la aplicación del Sistema Integral de Manejo y Planeación Escolar (SIMPLE), las condiciones necesarias para automatizar la administración escolar.		
Elaboración del *Manual de capacitación a directores de planteles educativos*	Contar con un instrumento de apoyo, para el logro de los objetivos educativos.	Orientar al personal directivo en materia de normatividad dentro del contexto educativo, para lograr un mejor desempeño de su función y la adecuada administración del plantel.	Impresión del manual.
Capacitación a directores de planteles educativos	Lograr mayor eficiencia en el desempeño de las funciones de los directivos de los planteles educativos.	Contar con un curso de inducción a directores de planteles educativos a fin de orientarlos en materia de normatividad y contexto educativo nacional para un mejor desempeño de su función y la adecuada administración del plantel.	
Capacitación informática	Integrar el uso de la microcomputadora en el proceso administrativo, para que el personal que labora en la estructura orgánica de la Secretaría de Educación haga más eficiente su tarea.	Capacitar en forma permanente al personal de la Secretaría en el uso de *software* como una herramienta de trabajo.	
Reestructuración de las zonas escolares de educación básica	Regionalizar los servicios educativos y establecer las Oficinas Regionales de Servicios Educativos Integrados.	Reestructurar las zonas escolares por medio de las oficinas regionales con fundamento en la normatividad establecida por la Secretaría de Educación, para propiciar un equilibrioen la carga administrativa.	El Establecimiento de una Comisión Mixta integrada por la SEP y las secciones 21 y 50 del SNTE, para analizar y reestructurar las zonas escolares. Creación de nuevas zonas de supervisión escolar en los sistemas estatal y federal.

ciones con la federación habían generado grandes ahorros y recursos adicionales que con una atinada estrategia financiera, elaborada con alta calidad técnica, permitieron actuar con amplios márgenes de maniobra y financiar con recursos propios la operación de la mayoría de los proyectos que el gobierno federal aprobaba. No innovar era casi una herejía. Innovar era casi sinónimo de calidad ejecutiva.[25]

La relación entre la federalización y el proceso innovador referido parece evidente. Una visión panorámica de los proyectos que se generaron como resultado del convenio o para cumplir con él, nos permite juzgar con objetividad este fenómeno que, aunque presentado por el discurso de sus autores o responsables, no nos dice mucho sobre sus alcances, pero sí acerca de sus características, significado e intencionalidad.

Proyectos relacionados con la reorganización del sistema educativo estatal

La calidad total como estrategia de gestión escolar[26]

El gobierno del estado de Nuevo León consideró prioritario aplicar la calidad total en todas sus dependencias y promoverla en todos los marcos de su influencia. Dentro de estos programas, en 1993 inició el Proyecto de Calidad total en la Educación Básica, cuyo objetivo fue:

> Mejorar el sistema de educación básica en Nuevo León, para ofrecer una formación integral, relevante y útil que satisfaga las necesidades de los usuarios y que transforme significativamente la calidad de vida de los nuevoleoneses, aplicando particularmente el enfoque de calidad total en las escuelas preescolares, primarias y secundarias.

Esta metodología de gestión escolar promueve un liderazgo más participativo, donde los maestros son tomados en cuenta para tomar las decisiones, de ahí que se sientan más motivados y comprometidos con las políticas de la escuela. Promueve y facilita una participación de los padres de familia más intensa, organizada y con mayor armonía.

Se considera al alumno como un usuario que puede desertar aun estando físicamente presente en el salón de clases; esa deserción presente ocurre

[25] Entrevista con funcionario de segundo nivel

[26] Versión elaborada con base en documentos proporcionados por la Subsecretaría de Desarrollo Académico e Investigación.

cuando no pone atención y no aprende. Hay que interesarlo y despertarle el gusto por cultivarse en la escuela. Así, no se presentarán problemas de disciplina ni de bajo aprovechamiento, porque el proceso y la oferta cultural son del interés del educando, quien percibe la importancia y aplicación que tiene ese conocimiento para su propio beneficio.

El maestro trata de involucrar cada vez más al padre de familia en las actividades escolares y de estudio de sus hijos: la problemática del ambiente social así lo demanda. El trabajo en equipo debe constituir una forma ordenada, con mayor compromiso, eficiencia y menor resistencia, para que la comunidad educativa maximice los resultados logrados en la escuela.

Enfocarse al proceso es dirigirse al sistema de aprendizaje del educando; controlar el sistema es administrar las variables que logren que la escuela sea una experiencia agradable, divertida, que despierte curiosidad, que proponga un reto interesante, que demuestre su aplicación práctica ahora, no mañana; si se logra controlar esto, la buena calificación buscada será un resultado automático.

Articular todos estos conceptos no es tarea sólo del maestro o del director, sino de todos los integrantes de la comunidad educativa: administradores, maestros, padres y alumnos; la armonía de esta comunidad hará posible la escuela ideal. Es una tarea continua, sin fin, que debe apegarse a una disciplina metodológica: la calidad total.

Para adecuar esta metodología se reunió a los 15 directores de las escuelas que cuentan con mayor demanda en la comunidad nuevoleonesa; en conjunto analizaron los elementos comunes que han llevado a sus instituciones a una destacada posición y concluyeron lo siguiente:

1. El ente generador de la buena o mala calidad de la educación es la escuela.

2. La calidad en el desempeño de la escuela depende en 85% de los casos del liderazgo de su director.

3. La función de la Secretaría de Educación es crear las condiciones necesarias para ayudar a directivos y docentes en el mejoramiento continuo de la calidad en sus escuelas.

4. El recurso clave en el proceso de dar calidad a la educación es el maestro.

5. Los alumnos, los padres y la comunidad son la voz de la necesidad, los jueces de la calidad y parte integrante del proceso, por lo que se requiere crear los medios para su participación.

Tomando en cuenta las conclusiones de las investigaciones bibliográficas, las experiencias de directivos exitosos, los criterios del Premio Nacional de Calidad y el Premio Nuevo León a la Calidad, se desarrolló el Modelo Nuevo León de Calidad Total en la Educación Básica.

Con base en este modelo se puede construir un plan de calidad, conjuntando las variables operativas de la política central en las que pueden influir los miembros de la comunidad, para diagnosticar la situación actual de su propio centro escolar y proyectar los cambios necesarios para alcanzar su visión deseada, "su proyecto escolar".

Este modelo consta de dos partes: un modelo de mejora continua para la administración del cambio planeado y estratégico y un modelo de diagnóstico de áreas de oportunidad de mejora en los factores más críticos para la formación integral.

Durante el periodo vacacional de agosto de 1993, la Secretaría de Educación inició la primera fase de capacitación a directivos y docentes impartiendo el curso denominado "Formación en calidad total para directores y maestros de escuelas preescolares, primarias y secundarias de Nuevo León". Se organizaron 10 grupos para los 450 maestros y directores, con duración de 60 horas para los directivos, en sesiones de seis horas diarias, y de 30 para los maestros organizadas en módulos.

Al final del curso se les invitó a inscribir sus escuelas en el Proyecto piloto Calidad Total en la Educación Básica. Se registró un total de 111 instituciones: 16 secundarias, 59 primarias, 34 preescolares y 2 escuelas de educación especial.

A principios de febrero de 1994 se inició un ciclo de reuniones mensuales de asesoría y seguimiento a las escuelas inscritas; asistían los directores e inspectores a escuchar una conferencia sobre calidad y las escuelas más avanzadas exponían sus avances y experiencias; al final de la reunión algunos directores expresaban sus dudas e inquietudes, y comentaban los problemas a que se habían enfrentado para la aplicación del programa.

En muchos casos, al regresar a la escuela los directivos se encontraban con resistencia de los maestros para iniciar el programa; los comentarios más comunes eran: "ya tenemos muchos comités, ¿quiere otro más?; "esto implica mucho tiempo y no lo tenemos", "si quieren calidad deberían pagarnos bien; ustedes hacen como que me pagan yo hago como que trabajo"; además había comentarios que objetaban la pertinencia de los conceptos de calidad en las escuelas.

Otro factor fue que algunos directores no consideraron prudente multiplicar ellos mismos el conocimiento del curso: "como este curso tiene ejercicios para cambio de actitudes, es muy diferente si lo doy yo a que si lo da una persona externa y experta en el tema"; "el convencimiento del cambio debe venir desde afuera, nadie es profeta en su tierra"; "es difícil avanzar si todos los maestros no han sido expuestos al curso de calidad". Este comentario dejaba ver lo que afloró en la investigación al visitar algunas escuelas donde se advertían diferentes actitudes en el personal. Mientras en

algunas escuelas los directores convencían a los maestros y poco a poco iban ganando adeptos, en otras la oposición era tan fuerte que los programas se paralizaron.

Tomando en cuenta esas diferencias, en 1994 se inició un Programa de Capacitación en Calidad para personal de algunas escuelas identificadas como piloto, incluyendo a los trabajadores administrativos. En este programa se impartían dos cursos de 16 horas con dos sesiones cada uno. Estos cursos incluyeron conceptos básicos de calidad y calidad en el servicio. Asistía un maestro por cada escuela; el director de esas escuelas los reemplazaba o contrataba maestros sustitutos con la ayuda de la sociedad de padres; de este modo no se perjudicaba la asistencia de los alumnos.

Para julio de 1994 la demanda y aceptación del programa se fue generalizando. Se inició un segundo ciclo de capacitación para incorporar a 57 escuelas más; en este grupo se empezó a exigir la asistencia del director y la de cuatro maestros por cada escuela.

> Las reuniones con directores, donde se escuchaban los casos más destacados, nos dieron las suficientes historias de éxito para confiar en los resultados del proyecto; se estaba demostrando que los programas de calidad en las escuelas lograban una motivación en los maestros gracias a la participación en la toma de decisiones y en la construcción de una visión compartida del cambio buscado.[27]

Es importante destacar: el mejoramiento de las relaciones con los padres de familia, el interés de éstos por participar con la escuela y estar más al tanto del desempeño de sus hijos.

Con la confianza generada por estos resultados y la solicitud de más instituciones, interesadas en entrar al programa, se propuso para 1995 completar 1 000 escuelas que trabajaran voluntariamente con dicho programa de calidad en todo el estado.

Para lograr esta meta se requirió reforzar la infraestructura del proyecto, por lo que la Secretaría decidió crear la Unidad de Calidad Total para la Educación, que dependería directamente del secretario, con la misión de promover, asesorar y facilitar los programas de calidad en las escuelas y dependencias de la Secretaría de Educación para la mejora continua de sus servicios y el desarrollo de una educación con calidad.

La meta de 1 000 escuelas requirió desarrollar una metodología de instrumentación masiva, y sobre todo impulsar una estrategia de seguimiento a las escuelas que fueron incorporadas, para que no quedaran solas y sin apoyo. Se trataba de que el Programa de Calidad fuera algo más que un curso

[27] Entrevista con los operadores del programa.

aislado, y que llegara a convertirse en un cambio permanente en el trabajo diario de la escuela.

Una de las barreras que dificultaban alcanzar la meta de 1 000 escuelas era la dispersión geográfica de las mismas, por lo que se decidió avanzar en la instrumentación por zonas escolares, involucrando en su seguimiento al inspector o supervisor correspondiente; debido a la magnitud del esfuerzo de capacitación, se decidió reunir a los maestros y directivos que formarían el consejo escolar: el objetivo era contar con 5 maestros por escuela (1 o 2 directivos y 3 o 4 maestros). Al reunir 5 escuelas de una zona se completaba un grupo de 25 asistentes más su inspector, con un tamaño adecuado para ser manejado por un consultor en modalidad de curso-taller.

El formar grupos de capacitación por zonas permitió a las escuelas escoger el lugar de la capacitación. Esto reducía las molestias de traslado de los maestros y facilitaba que se impartieran cursos entre semana y en distintos horarios, lo que resultaba más económico y fácil de programar. Esto representó un gran cambio de actitud en el servicio de la Secretaría de Educación y se convirtió en estímulo. "Nosotros te damos el curso la semana que quieras, en el lugar que quieras, en el horario que tú quieras".[28] Esto compensaba el esfuerzo de los maestros para capacitarse fuera del horario de trabajo.

El plan de capacitación y seguimiento que se propuso a cada escuela se elaboró con base en un programa que incluía las actividades siguientes:

Se iniciaba con un taller de 20 horas sobre el modelo de calidad total para la educación básica. Allí se definían la misión, visión, valores y prediagnóstico de la escuela; se diseñaban las encuestas por aplicar y se seleccionaban proyectos de fácil instrumentación que pudieran generar cambios rápidos y perceptibles. La dirección debería regresar a la escuela a formar el consejo de calidad y validar los primeros pasos con los maestros y padres de familia.

A los dos meses se realizaba otro taller de 20 horas referente a las herramientas básicas de calidad; mientras eso ocurría se le daba asesoría telefónica a la escuela para despejar dudas, y se levantaban datos de problemas reales que serían resueltos como ejercicios del curso; de esta manera las herramientas se ejemplificaban con casos reales. En paralelo, se continuaba avanzando en la instrumentación del proyecto.

A los tres meses la escuela recibía la visita de un consultor que daba seguimiento al proceso y resolvía dudas; muchas escuelas apreciaban estas visitas porque les daba confianza constatar que estaban trabajando correctamente. Estas visitas se repetían cada tres meses.

[28] *Idem.*

Dos veces por año se reunía el grupo de zona en una sesión de asesoría con duración de 4 horas, cada escuela presentaba sus avances en 15 minutos y recibía opiniones del grupo, se discutían las dudas e ideas y al final el consultor, que se había enriquecido con las experiencias de las demás escuelas, tenía elementos para capacitar en una nueva herramienta de calidad.

La documentación del proceso de calidad se llenaba en cada escuela empleando el manual de aseguramiento de calidad, que contenía formatos especiales para cada paso y para la visita del consultor.

El objetivo del proyecto era institucionalizar por convencimiento, y no como resultado del acatamiento de una orden de la Secretaría, una cultura de calidad en la organización de la escuela. El proyecto tenía que seguir siendo voluntario, no incentivado por premios económicos ni de dotación de mobiliario. Por ello, se descartó otorgar estímulos a cambio; el único beneficio que recibían los maestros por entrar al proyecto eran los puntos que obtenían y que les servían para ascender en el escalafón.

Era importante mantener la disciplina y seriedad del programa. En la investigación quedó de manifiesto que en las escuelas cuyos directores no asistían al curso de calidad, el liderazgo no estaba comprometido y no se llegaba a formular un programa de proyectos de calidad. De manera aislada, algunos maestros asistían a algún curso. Pero resultó evidente que se dio prioridad a las escuelas que estaban dispuestas a trabajar bajo este programa.

Para facilitar la modalidad del taller, el curso de 40 horas abordó el Modelo de Calidad Total para la Educación Básica, que se iniciaba con la definición de qué es calidad, la discusión de las diferencias de esta concepción en el ambiente educativo, la exploración del concepto de calidad en el ser, el conocimiento del modelo de calidad en la educación y el modelo de instrumentación. Fue tarea del consejo de calidad de cada escuela avanzar no sólo en cubrir la teoría, sino en aplicarla y esto transformó al curso en un taller. Los objetivos que se perseguían en esta primera sección eran: definir la misión, la visión y los valores compartidos de cada escuela, hacer un prediagnóstico de fuerzas y debilidades, amenazas y oportunidades, y diseñar las encuestas a alumnos y padres de familia. Todos estos avances debían ser validados por el consejo de calidad y consultados con el resto de los maestros. Se solicitaba al director y a los maestros que hablaran de sus experiencias, expusieran sus conclusiones respecto del curso e hicieran una labor de convencimiento con el resto de su compañeros.

Otras partes importantes del curso se referían al análisis del concepto de trabajo en equipo y al aprendizaje del diseño de encuestas; la tarea que se dejaba al final del primer curso era aplicar las encuestas y proporcionar datos sobre algún problema que se quisiera analizar en conjunto. Esto permitía que el segundo curso fuera un taller en el que se utilizaban los propios datos

de la escuela. La importancia de pasar de un curso de conceptos teóricos y de metodología a un taller, donde se adquirieran los conceptos y al mismo tiempo se aplicaran sobre casos de la misma escuela, era importante para acelerar la parte del proceso en calidad y para ir integrando al equipo dándole un sentido de organización, construir la identidad del grupo y el sentimiento de unión y dirección hacia un mismo objetivo.

Sin embargo, en las observaciones sobre las primeras escuelas piloto se detectó que se perdía mucho tiempo en llegar a acuerdos. Esta parte del trabajo no contribuía a lograr un cambio rápido que alentara a otros maestros y a los padres de familia que todavía no se animaban a integrar al equipo. Había que definir una misión de la mejor manera posible en las primeras juntas; pasar a proyectos sencillos, de rápida instrumentación, que no requirieran de mucho análisis para la toma de decisiones, y que pudieran conducir a un cambio rápido de la imagen de la escuela. Regresar del taller y poder aplicar cambios que fueran perceptibles para los maestros, alumnos y padres de familia, se convirtió en un factor importante. Otro factor diagnosticado en las escuelas piloto fue que no era suficiente dar el primer curso de calidad, donde se trataba sobre el modelo y las herramientas, sino que se debía apoyar a las escuelas y no dejarlas solas. Había que resolver los primeros obstáculos de resistencia al cambio de los maestros sin que la administración se diera por vencida y perdiera el empuje que adquirió en el curso. Otro problema podría ser la dificultad de los maestros para entender y aplicar algunos conceptos; surgían dudas de si la misión era correcta. Se requería una asesoría para aclarar conceptos y dar confianza al trabajo que se estaba haciendo. Otro problema se refería a la necesidad de tomar decisiones que exigen dedicarle un tiempo al proyecto, lo que competía con las urgencias de la actividad cotidiana.

Los problemas y dudas de muchos de los directores de las escuelas estaban bastante generalizados, por lo que en las reuniones donde se formulaban preguntas eran los mismos compañeros quienes daban las respuestas, muy productivas, por cierto. Ayudaban, además, a entender el manejo administrativo de las escuelas.

Oficinas regionales de servicios educativos integrados

Para cumplir con el propósito de lograr una descentralización eficiente y de calidad, en 1993 se crearon diez oficinas regionales y en enero de 1996 se crearon dos más al reestructurarse la región 1 del municipio de Monterrey.

Con la finalidad de agilizar las gestiones que realizan padres de familia, maestros, alumnos y la comunidad en general, así como para brindar servicios educativos de calidad, pertinentes y oportunos, que coadyuven a una

mejor administración educativa, la Subsecretaría de Servicios Educativos, por medio de la Dirección de Operatividad, estableció para cada Oficina Regional de Servicios Educativos Integrados (ORSEI) una estructura orgánica que contiene: Jefatura de la Oficina Regional, Coordinación de Relaciones con la Comunidad, Coordinación de Servicios a Docentes y Personal, Coordinación de Servicios a Escuelas, Enlace en Calidad, Enlace Académico.

Programa estatal de participación social

Debido a la importancia de este proyecto, se configuró un área funcional *ad hoc,* la Dirección de Participación Social, a la que, de acuerdo con el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación, se le asignaron las siguientes responsabilidades:

I. Promover la participación social en la educación.

II. Capacitar, asesorar y apoyar los consejos de participación social.

III. Fortalecer las actividades que tengan por objetivo mejorar la calidad de la educación a través del mejoramiento físico y material de la escuela sin demérito de la labor que en este orden le corresponde desempeñar a la autoridad educativa.

IV. Promover la capacidad de organización y autogestión de la comunidad en torno a la escuela.

V. Impulsar las acciones de la escuela en beneficio de la comunidad.

VI. Realizar el registro de las asociaciones de padres de familia.

VII. Coordinar las relaciones de las asociaciones de padres de familia con las distintas unidades administrativas de la Secretaría conforme a la normatividad.

VIII. Ofrecer a los padres de familia la información, asesoría y elementos básicos con los que se busca el desarrollo integral de los educandos.[29]

El Programa Estatal de Participación Social se inicia en septiembre de 1992, con fundamento en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado en mayo de 1992, basado en la reorganización del sistema educativo. Su objetivo fue promover la participación social como un apoyo al quehacer de la escuela, al maestro y la comunidad. Tuvo como función formar consejos escolares de participación social en cada plantel educativo, y constatar que se hubieran constituido en los diferentes niveles y regiones.

Sus acciones se materializaron en la elaboración de materiales de apoyo: trípticos de integración de los consejos escolares, boletín informativo de una zona escolar como modelo de participación social, trípticos informativos del

[29] Gobierno del Estado de Nuevo León, *Reglamento Interior...*

proyecto Orgullosamente de Nuevo León, cuestionario y textos ilustrativos sobre las empresas en Nuevo León, actas constitutivas de los consejos escolares, reglamentos de asociaciones de padres de familia, Ley de Sociedades de Padres de Familia y Maestros.

Se imprimieron 5 000 ejemplares de estos materiales para ser distribuidos en los centros educativos. La Dirección de Participación Social llevó a cabo proyectos en coordinación con otras dependencias educativas, experiencia inédita en Nuevo León. Puso en marcha el programa de supervisión social de obras, instrumentado por la Dirección de Infraestructura y Mantenimiento y además echó a andar el programa integral para abatir el rezago educativo.

Adicionalmente, se emprendieron los siguientes proyectos para apoyar el funcionamiento de los consejos escolares de participación social:

Orgullosamente Nuevo León. Promueve que los padres de familia, directivos, maestros y alumnos visiten empresas nuevoleonesas, que con el esfuerzo del empresario y trabajadores han logrado superar etapas críticas, a fin de que dichos visitantes participen y convivan en las asambleas escolares, y expongan las experiencias que adquirieron mediante la observación de las empresas.

Escuela Realista. Se propone desarrollar en la comunidad escolar los valores de convivencia social y de trabajo empleando una metodología de calidad, aplicada en el trabajo diario de los alumnos en las escuelas, y con la colaboración de los padres de familia; las evaluaciones habrán de realizarse en los mismos hogares.

Los enlaces de participación social en cada una de las 12 oficinas regionales se encargan de la difusión de este proyecto y seleccionan las escuelas donde se aplicará.

Actualmente se cuenta con 2 494 consejos de participación social, de los cuales 845 corresponden a preescolar, 1 391 a primaria y 258 a secundaria, y están distribuidos en las 12 regiones educativas.

Innovación y reformulación de los contenidos educativos

Programa de Informática Educativa

Si bien el Programa de Informática Educativa Nuevo León es el primer esfuerzo estatal y el de mayor cobertura del país, no es el único, pues los estados de Aguascalientes, Coahuila, Chihuahua, Tamaulipas y Tlaxcala han iniciado

proyectos similares, y recientemente el Programa Nacional de Educación a Distancia, a través de la red escolar, promueve la informática educativa.

Nuevo León lo pone en marcha en marzo de 1993, con el propósito de coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la educación mediante la utilización de la informática y de tecnologías modernas que fortalezcan el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Este programa es resultado del esfuerzo de la Secretaría de Educación del estado por apoyar la modernización de los servicios educativos. Impulsa la profesionalización del magisterio al poner en manos de los docentes tecnología avanzada que promueva su desarrollo profesional. Es un promotor de los nuevos enfoques y contenidos de los planes y programas de educación básica, pues ofrece herramientas que apoyen la transformación de los maestros en generadores de ambientes de aprendizaje y dan a los alumnos la oportunidad de participar y tomar la responsabilidad de su propio proceso de aprendizaje. Por último, asume el compromiso que ofrece la descentralización, al instrumentar programas educativos propios, basados en las necesidades particulares de la entidad.

Para lograr lo anterior se determinaron las siguientes estrategias:

1. Utilizar el equipo de cómputo como herramienta didáctica en el apoyo al cumplimiento de los planes y programas propuestos por la SEP. Al principio se le otorgó prioridad a las asignaturas de español y matemáticas.

2. Equipar a las escuelas con un Centro de Cómputo y Servicios Educativos (Cecse), esto es, un espacio físico donde hubiera entre 15 y 20 computadoras y 2 impresoras.

3. Ejecutar el equipamiento abarcando niveles completos y asegurar la cobertura y la equidad en el acceso de todos los alumnos que egresen de la educación básica y de la normal. Por tal razón, se aprovisionó a todas las escuelas formadoras de docentes y a todas las escuelas secundarias. Con el propósito de apoyar el proyecto de inglés en escuelas primarias se equipó a 200 centros escolares de este nivel.

4. Promover la participación de proyectos interinstitucionales locales, nacionales y extranjeros que apoyen el desarrollo del programa.

5. Promover planes de financiamiento a profesores y empleados de la Secretaría de Educación del estado de Nuevo León para la adquisición de equipo de cómputo.

El gobierno del estado adquirió 6 900 microcomputadoras y 1 036 impresoras.

Durante la etapa de equipamiento se solicitó a los directivos y padres de familia de cada edificio seleccionado que acondicionaran un área con protección, aire acondicionado, cortinas, extinguidor y pizarrón. Una vez arre-

glada, el gobierno del estado realizaría la instalación eléctrica y la equiparía con mesas, sillas, reguladores, computadoras e impresoras.

Los problemas que se presentaron en esta etapa fueron: dificultades para la selección del área donde se instalarían las computadoras; infraestructura eléctrica insuficiente en muchos planteles educativos y alto costo de acondicionamiento del área.

Actualmente, el estado de Nuevo León cuenta con 431 centros de cómputo y servicios educativos que son utilizados por 745 escuelas y benefician a 22 000 docentes y 420 000 alumnos.

Si bien el equipamiento fue un paso importante, el reto de introducir el uso de las computadoras como herramienta didáctica apenas comenzaba. Desde su inicio, el Programa de Informática Educativa se concibió como una herramienta para la capacitación a directivos y docentes, ya que se reconocía que ellos constituyen la fuerza principal capaz de generar el cambio en la educación.

Con esta intención se sumaron las estructuras federal y estatal del Programa Computación Electrónica en la Educación Básica (Coeeba-SEP, e integraron un solo equipo de trabajo organizado en 5 departamentos: Capacitación, Asesoría, Desarrollo y Evaluación de *Software*, Telecomunicaciones, y Administración.

Antes de comenzar el equipamiento, en octubre de 1992 se inició un programa de capacitación permanente, gratuito y voluntario (vigente aún), dirigido a maestros y directivos de las escuelas que se habrían de aprovisionar.

Se proyectó dos importantes actividades: la capacitación directa y la capacitación masiva; ambas orientadas a promover el uso pertinente de las computadoras y el *software* educativo para propiciar una actitud crítica hacia la tecnología y fortalecer la cultura sobre informática en el magisterio.

Para la capacitación directa, se diseñan cursos de apoyo específicos para cada una de las diversas materias y al *software* educativo disponible. Todos los cursos presentan un enfoque técnico-pedagógico; esto es, se da importancia al cómo, cuándo y para qué utilizar las computadoras. Es parte importante de su contenido el análisis de los propósitos, enfoques y contenidos de los planes y programas de la educación básica propuestos por la Secretaría de Educación Pública.

El departamento está organizado como una administración por proyectos. Cada equipo responsable de un proyecto diseña el curso, genera materiales de apoyo, los imparte y da seguimiento a su labor. En un esfuerzo de mejora continua, cada curso se revisa y rediseña dos veces al año.

La capacitación se lleva a cabo principalmente en los seis centros de capacitación y servicios que están ubicados: en Sabinas Hidalgo, Cadereyta Jiménez, Linares, Galeana, y dos en Monterrey. Se aprovechan los Centros de

Cómputo y Servicios Educativos de diversas escuelas para impartir cursos a "domicilio", esto es, en los propios centros de trabajo, y se realiza un esfuerzo intensivo durante los veranos.

Con el fin de ofrecer el mejor servicio posible, se brindan cursos en horarios matutinos, vespertinos, nocturnos y sabatinos, y se da así oportunidad a los maestros para que se capaciten fuera de su turno de trabajo. Los horarios más solicitados son los nocturnos y los sabatinos; lo que refleja el interés de los docentes por conocer y aplicar las posibilidades de la informática en la educación.

Hasta enero de 1997 se contaba con una cartera de 15 cursos. Siete mil profesores en servicio han tomado por lo menos un curso de capacitación de 20 horas impartido por el Programa. Cuarenta y tres por ciento de los profesores ha asistido a 3 o más cursos (lo que da un total de 13 000 asistencias).

La capacitación masiva está orientada a generar espacios para la reflexión y compartir experiencias locales, nacionales e internacionales en el uso de las computadoras en la educación. Desde septiembre de 1995, cada 15 días se lleva a cabo un "ciclo de conferencias en informática educativa". A estas actividades asiste un promedio de 60 docentes y acuden expertos internacionales, nacionales, locales, personal del Programa de Informática Educativa Nuevo León, profesores y alumnos. Recientemente se ha incrementado la participación de docentes y alumnos como ponentes, quienes comparten sus experiencias en el desarrollo de los proyectos.

En octubre de 1994 se organizó el Primer Congreso Internacional de Informática Educativa en Nuevo León. Participaron alrededor de 500 profesionistas de todo el país. Francia, Inglaterra e Israel presentaron sus experiencias nacionales, y expusieron las políticas y los retos que enfrentan sus países en materia de informática educativa.

Con la participación de la doctora Margaret Riel, se impulsó el esfuerzo por mejorar las telecomunicaciones en el estado, se invitó a cuatro escuelas nuevoleonesas a participar en proyectos colaborativos internacionales y se propuso a Nuevo León como sede del Quinto Congreso Internacional de Telecomunicaciones y Multimedia en la Educación Tel-Ed / Multimedia 96.

En noviembre de 1995, la Secretaría de Educación del estado de Nuevo León convocó al primer Encuentro Nacional de Programas de Informática Educativa. Asistieron representantes de 29 entidades federativas. Los participantes de los estados de Aguascalientes, Coahuila, Tamaulipas, Tlaxcala y Nuevo León presentaran los avances de sus programas; además, se establecieron mesas de trabajo para compartir experiencias y proponer acciones conjuntas. Se concluyó que es necesaria una coordinación federal que forta-

lezca los programas estatales en materia de informática educativa para que puedan compartirse los esfuerzos locales.

Del 5 al 8 de diciembre de 1996 se llevó a cabo en forma simultánea en las ciudades de Tampa, Florida, en los Estados Unidos, y Monterrey, en Nuevo León, México, en el Quinto Congreso Internacional de Telecomunicaciones y Multimedia en la Educación Tel-Ed / Multimedia 96, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, en este congreso se compartieron siete sesiones vía fibra óptica y señal satelital.

No basta con dotar a las escuelas de materiales didácticos y ofrecer cursos de capacitación para incidir en la práctica docente. Aprender es un proceso difícil, que requiere tiempo, paciencia y práctica. Para evitar que la dificultad de modificar hábitos y actitudes diluya los esfuerzos de capacitación, se instrumentó el Departamento de Asesoría, cuyo propósito es dar seguimiento a los esfuerzos de capacitación y apoyar a los docentes en el proceso de aprender a incorporar el uso de la microcomputadora como herramienta didáctica. Los asesores promueven los servicios que se ofrecen y tienen la responsabilidad de adecuar las estrategias generales del programa a las necesidades particulares de cada escuela.

El Departamento comprende siete centros ubicados en diversas áreas geográficas;. cada uno de ellos cuenta con un grupo de asesores quienes, a su vez, tienen a su cargo un promedio de 20 escuelas. El asesor trabaja en los diferentes centros escolares y se entrevista con los directivos y docentes por lo menos dos veces al mes.

Para estar al tanto de la evolución de cada escuela, los asesores cuentan con una bitácora que permite conocer las horas de uso del equipo y los materiales que se utilizan. Con el empleo de las estadísticas se ha calculado que, en promedio, cada grupo de secundaria utiliza las computadoras una hora y media por semana.

Mensualmente, los asesores realizan reuniones con los responsables del Centro de Cómputo y Servicios Educativos de las escuelas a su cargo, donde se promueve el intercambio de experiencias mediante el trabajo colegiado y la colaboración interescolar.

Como parte de la labor de los asesores, se organizan jornadas de padres de familia con los propósitos de dar a conocer las actividades que maestros y alumnos realizan en los Centros de Cómputo y Servicios Educativos de los planteles, y de compartir con la comunidad sus logros en la materia.

Desarrollo y evaluación de software *educativo.* El *software*, o programa computacional, determina la función de las computadoras; es material diseñado específicamente para apoyar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Es un recurso didáctico que implica una propuesta pedagógica, que deter-

mina un rol para el maestro, otro para los alumnos, y una forma de construir los conocimientos.

La función del Departamento de Desarrollo y Evaluación de *Software* Educativo es dotar a las escuelas con materiales didácticos basados en los propósitos, enfoques y contenidos de los planes y programas de educación básica y normal.

Se determinaron dos estrategias iniciales para cumplir con esta importante tarea: la adquisición de *software* educativo y el desarrollo de *software* que respondiera a las necesidades particulares del estado.

El Departamento de Desarrollo y Evaluación de *Software* está conformado por un equipo multidisciplinario de profesionistas. Para cada uno de los proyectos se establece un equipo de trabajo integrado por pedagogos, expertos en el tema, profesionales en informática, diseñadores, dibujantes y editores dedicados a la producción de estos materiales.

El *software* educativo desarrollado por el Programa de Informática Educativa Nuevo León se distribuye en forma gratuita a todas las escuelas equipadas. Cada uno de los materiales cuenta con una guía para el maestro, la cual ofrece sugerencias didácticas, antes, durante y después de utilizar los materiales. Para enero de 1997 se había desarrollado un total de siete materiales que, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, se distribuirán en todo el país (véase cuadro 3).

CUADRO 3
Material desarrollado por el Programa de Informática Educativa

Software	*Propósito*	*Contenidos temáticos por grado*
Sopa de Letras Crucigrama	Material educativo de uso general, proporciona herramientas de apoyo para maestros y alumnos.	Uso general
Mi México	Por medio de un juego se incentiva a los alumnos para realizar un viaje a través del país, para conocer y apreciar la diversidad de recursos, actividades económicas y características geográficas de nuestra nación.	Geografía, 2° grado de secundaria Geografía, 4° grado de primaria
Sistema de información para la orientación vocacional	Apoyar la toma de decisiones sobre futuros estudios de los adolescentes, ayudándolos a conocer más acerca de sí mismos, de sus potencialidades, aptitudes e intereses, y de la gama de posibilidades de estudio que existe, esperando que esto pueda orientarlos en su elección sobre el área de estudio u ocupación, al terminar la educación secundaria.	Orientación educativa de 3° de secundaria
Máquinas simples	Que el alumno conozca y comprenda el funcionamiento e importancia de las máquinas simples en la solución de problemas.	Física, 2° grado de secundaria

CUADRO 3 (*Conclusión*)

Software	*Propósito*	*Contenidos temáticos por grado*
Historias sobre adicciones	Proporcionar a los estudiantes información sobre efectos, consecuencias e implicaciones de las adicciones, con el fin de tomar conciencia y realizar acciones encaminadas hacia la prevención.	Educación secundaria: Orientación educativa, 3° grado. Biología, 2° grado De manera indirecta, español, matemáticas y civismo
En Física Dos	Que el alumno conozca los principios de calor, temperatura, cuerpos sólidos y fluidos, y pueda aplicarlos en la resolución de problemas de la vida diaria.	Física, 3° grado de secundaria

Proyecto de telecomunicaciones. El Departamento de Telecomunicaciones se crea con el objetivo de aprovechar la ventaja de las telecomunicaciones en apoyo a la educación. Su propósito es mejorar la calidad de la educación al proveer a la comunidad de un sistema general de información que promueva el intercambio de experiencias y el acceso a información mediante el uso de las computadoras y las telecomunicaciones.

Esta infraestructura promueve la práctica de la expresión escrita, propicia el intercambio cultural entre alumnos y maestros de diferentes partes del mundo, fomenta el uso de idiomas extranjeros (particularmente el inglés), permite el acceso a bancos de información nacionales e internacionales que apoyan la investigación, y difunde información cultural con bases técnicas, pedagógicas y éticas.

El 20 de abril de 1995 se puso en operación el primer sistema de información en línea con carácter educativo en el país, el Tepochcalli, que representa una escuela virtual azteca y se caracteriza por la organización simplificada e intuitiva de la información, por presentarse en español y en modo gráfico, y por contener recursos e información de interés local.

En esta primera fase, el Tepochcalli ofrece los servicios de correo electrónico, foros, publicaciones en línea, acceso a bases de datos y transferencia de archivos; además proporciona un soporte técnico y respalda el desarrollo de proyectos de colaboración.

Con estos servicios se beneficia a 328 usuarios registrados. Treinta escuelas participan en proyectos de colaboración mediante grupos de aprendizaje. De los 75 proyectos educativos, 55 son locales y 20 de carácter internacional. En estos últimos, la Universidad Autónoma de Nuevo León colabora al permitir el acceso a la red internacional de Internet.

La segunda fase integrará el Tepochcalli a la red internacional Internet. En esta forma dará acceso, a maestros y alumnos, a los recursos y servicios mundiales de información y comunicación. Cuando se llegue a esta fase, se espera haber ya conectado por lo menos a cada uno de los 51 municipios del estado y haber aumentado la cobertura a 200 escuelas que participen en proyectos de colaboración.

Educación secundaria con base en proyectos

A partir del año escolar de 1993, la actividad académica en la educación secundaria se organiza en tres proyectos: académico de secundaria, de español, y de matemáticas; el primero, valiéndose del autoperfeccionamiento docente, se propuso dinamizar las academias de escuela; el segundo y el tercero, surgidos en el año escolar 1995-1996 instituido como "Año escolar del español y de las matemáticas" por el gobierno del estado, destacaron por impartir diplomados de matemáticas y español en coordinación con la Normal Superior del estado. Otros productos de estos proyectos fueron materiales impresos y audiovisuales, ciclos de conferencias y la organización del Congreso Regional de Español y Matemáticas.[30]

Sistema estatal de evaluación

Con el fin de apoyar los compromisos establecidos en el Acuerdo, las autoridades educativas del estado de Nuevo León, crearon el proyecto Sistema Estatal de Evaluación, como un área funcional dependiente de la Subsecretaría de Desarrollo Académico e Investigación de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de Nuevo León. Hasta la fecha, este sistema ha propiciado las siguientes acciones:

Al inicio del ciclo escolar 1992-1993 se diseñó un proyecto de evaluación denominado Estudio Diagnóstico en Educación Básica, dentro de la línea de desempeño escolar, con el propósito de obtener una visión panorámica estatal del desempeño de los alumnos de primaria y secundaria en las asignaturas de español, matemáticas e historia (esta última en los grados de 4°, 5° y 6° de primaria). Este estudio se puso en marcha en septiembre de 1992.

El objetivo general del Estudio Diagnóstico en Educación Básica (EDEB/92-93), consistió en identificar las áreas más débiles del aprendizaje en cada

[30] En marzo de 1996, la Subsecretaría de Desarrollo Académico e Investigación de la nueva administración organiza internamente la Coordinación Técnica de nivel que sustituye al Proyecto Académico de Secundarias, con el fin de unificar, hasta donde fuera posible, la planeación y operatividad de las actividades técnico-pedagógicas dispersas en los diferentes proyectos

grado, para formular estrategias que las conviertan en campos de oportunidad para mejorar la calidad de la educación.

El ciclo escolar 1993-1994 comprendió tres periodos de evaluación: diciembre, marzo y junio. Durante este lapso se careció de variables e indicadores preestablecidos. Las acciones se centraron en la elaboración y aplicación de instrumentos de evaluación, revisión, análisis y difusión de fortalezas, aciertos y debilidades detectados en los contenidos programáticos de primaria y secundaria.

Los resultados de la primera, segunda y tercera fases de este ciclo escolar se publicaron en una serie de cuadernillos en donde se enlistaron, atendiendo al grado escolar y a la asignatura evaluada, las fortalezas, aciertos y debilidades encontrados en los contenidos programáticos evaluados, con la finalidad de que los supervisores y directores conocieran esa información cuantitativa para que tomaran las decisiones pedagógicas que mejoraran la práctica docente y ayudaran a incrementar la calidad de la educación que reciben los niños del estado de Nuevo León. Lo mismo sucedió con la primera y segunda fases del ciclo 1995-1996; en este ciclo, además se realizaron cuadros comparativos de los resultados de ese año con los anteriores, en tres fases.

En el periodo 1995-1996 se tomaron como muestra de evaluación 847 grupos de primaria, con un total de 23 743 alumnos evaluados, y 311 grupos de secundaria, con un total de 10 527 alumnos evaluados. Asimismo, se aplicó una encuesta sociográfica a un director y a un y maestro de cada nivel.

A partir de 1996, el estado de Nuevo León se integra como "estado testigo" al Programa para Abatir el Rezago en la Educación Básica (PAREB), con el fin de buscar un impulso permanente a una cultura de evaluación, para hacer un seguimiento eficiente del desempeño del sistema educativo.

Innovación y revaloración del magisterio

Dirección de Desarrollo Profesional, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Laborales

Para dar continuidad a las acciones de actualización y capacitación de maestros que establecen los documentos rectores, y como respuesta al compromiso social de la Secretaría de Educación de Nuevo León con el magisterio, se crea en 1994 la Dirección de Desarrollo Profesional, dependiente de la Subsecretaría de Relaciones Laborales. Con el afán de organizar y ejecutar las acciones de actualización de conocimientos, capacitación y superación personal y profesional de los maestros, la Dirección crea los Centros de Ca-

pacitación y Actualización de Maestros (Cecam), los cuales inician su operación el 30 de enero de 1995.

En los Cecam se utiliza como estrategia de trabajo la modalidad de taller, pues en él los maestros no solamente reciben teoría sino que mediante su participación analizan el aspecto práctico e inclusive lo cuestionan, y tienen la posibilidad de intercambiar sus experiencias con el resto de los participantes en el desempeño de su trabajo.

Precisamente lo anterior ha motivado la planeación de los talleres de dos semanas, con intermedio de una semana, en que regresan a sus aulas a comprobar lo aprendido en el taller.

Esto le ha dado valor al trabajo de los Cecam, pues en ellos los maestros han tenido la oportunidad de criticar su propia práctica y de buscar una fundamentación teórica que le dé sentido y significado a su trabajo.

En el campo educativo, en nuestra entidad se habían creado a través del tiempo diversas estrategias para la cobertura de la capacitación; algunas habían surgido de manera natural para satisfacer necesidades concretas de algún grupo o sector; habían tomando la forma de estructuras formales y funcionado por un periodo más o menos prolongado. Finalmente han desaparecido o han quedado limitadas en sus logros: han sido esfuerzos fragmentados y dispersos con escasos resultados.

Ahora los Centros de Capacitación de Maestros parten de la necesidad de promover el desarrollo profesional de los docentes como fundamento de las estrategias para mejorar la calidad de la educación. Este concepto global proviene de la interpretación de las ideas derivadas del Plan Nacional de Desarrollo, de la política sobre la normatividad de la Ley General de Educación y de la Ley Federal del Trabajo, y es congruente con las acciones que se están emprendiendo en el país para la cobertura de este servicio. Los Centros de Capacitación de Maestros tienen como propósito constituirse en un organismo de actualización y capacitación dentro del marco general del gobierno del estado, con enfoque hacia la cultura de calidad.

El concepto Cecam se proyectó con el propósito de crear espacios de renovación pedagógica con recursos bibliográficos, documentales e informáticos; lugares de intercambio de ideas y experiencias; espacios para la convivencia y el disfrute artístico; centros de difusión de experiencias innovadoras y materiales pedagógicos de los docentes, que permitirían cumplir con los objetivos nacionales y estatales.

Los centros deben ser lugares que posibiliten el crecimiento individual del docente, donde se le trate como persona, valiéndose de una infraestructura habilitada para atender a este alumno-maestro, cuyas particularidades, que forman parte de su ser profesional, necesariamente deberán tomarse en cuenta para hacer efectivas las metas que se persiguen.

Se tuvo que considerar también las características de los docentes, quienes están condicionados por el tiempo, la distancia, la diaria carga de trabajo, y múltiples factores que pueden representar un obstáculo para la realización de los propósitos de formación continua, y requieren la aplicación de estrategias que permitan salvar dichas barreras de la mejor manera posible.

Así, el concepto Cecam implica versatilidad, pues con este enfoque hacia el logro de las metas, los procedimientos no pueden ser rígidos; se tendrán que definir adecuándolos a las necesidades, de ahí que para conseguir los objetivos se deba instrumentar una diversidad de estrategias que van desde conferencias, cursos y talleres, hasta métodos de educación a distancia, entre otros.

Se requiere priorizar el autoaprendizaje y la reflexión respecto de la práctica docente sin dejar de lado la necesidad de teorizar sobre la misma, a fin de recuperar y sistematizar la experiencia de los maestros para establecer fundamentos teóricos para su generalización.

Su inserción en los planes estatales los induce a comprender los conceptos y acciones derivados de la cultura de calidad, lo cual tendrá que reflejarse en el espacio físico, el servicio, los instrumentos de seguimiento, etcétera.

De esta manera, se pretende definir a los Cecam como un sistema de servicio para trabajadores de la educación que promueva la formación permanente de profesionistas que individualmente tomen la responsabilidad de la autoformación, flexible para adaptarse a los cambios generados por el ritmo de la sociedad actual, y cuya influencia en el logro de las metas planeadas permita al sistema educativo contribuir a hacer realidad la existencia de una comunidad democrática, con un alto índice de productividad nacional, que nos conduzca a conseguir una mejor calidad de vida para la sociedad mexicana en general. Éste fue el compromiso con el cual se inició el desarrollo de la Dirección de Desarrollo Profesional.

Si bien se pensó en aplicar el concepto de capacitación expresado en la normatividad vigente, el compromiso adquirido impulsó la evolución hacia un concepto de capacitación acorde con las necesidades y condiciones reales del docente, rasgo que hoy día identifica a los Cecam.

Se recabaron opiniones de los maestros en relación con la capacitación. Se expresaron en la siguiente forma:

- En la estructuración de los programas del Cecam, se ha puesto énfasis en actividades encaminadas hacia la opción de curso-taller, con una metodología participativa. De tal forma que los coordinadores de los grupos han encontrado en dichos programas una guía para el desarrollo de su curso, contando con la oportunidad de enriquecerlo y cuidando las metas propuestas en el programa.

- Actualización se define como aquellos cursos que se relacionan directamente con la labor docente del destinatario y permiten la puesta al día con respecto de los planes, programas y libros de texto vigentes.
- Fue impresionante llegar y ver cómo todos estaban inmersos en la actividad. Nunca pensé que una maqueta nos sirviera para trabajar contenidos simultáneamente.
- Que se continúen realizando cursos, ya que es muy importante para el desempeño profesional del maestro, y de esta manera se otorgue a los niños una educación de calidad, no de cantidad.
- Se está viendo, por sí solo, que el gobierno se está preocupando por darle a los alumnos una educación de calidad, y esto se logra formando en el maestro un pensamiento diferente, constructivista, para formar seres reflexivos, creativos, abiertos.
- Son muy importantes estos espacios donde todos (maestros, directores y supervisores) aprendemos para mejorar nuestra labor educativa.
- En lo que al instructor se refiere, se vio un franco diálogo, una abierta disposición y amabilidad, muy receptivo a nuestras sugerencias y, en la medida de lo posible, aclarando dudas.
- Durante el curso-taller se pusieron en práctica algunas técnicas que nos facilitaron el aprendizaje a través de la acción, promoviendo un ambiente cordial y abierto al diálogo, donde prevaleció el respeto a las ideas y puntos de vista, así como el análisis y el debate de algunos aspectos de interés de nuestra práctica.
- Al momento del trabajo en el salón mostramos los problemas académicos que enfrentamos en nuestra labor directiva, y con los contenidos revisados surgieron múltiples alternativas de solución para cada caso en lo particular, sin dejar de lado planteamientos generales.
- Los asistentes al curso logramos cumplir nuestras expectativas: aprovechar al máximo la experiencia resultante de la interacción en el grupo que, aunada a la propia, nos ayudará a desarrollar una práctica docente de calidad, que beneficiará en forma directa a los alumnos.
- Uno de los aspectos valiosos que favorecieron el plan de trabajo, fue la formación y experiencia que sobre el tema he obtenido; esto fue muy importante ya que permitió realizar adaptaciones durante el desarrollo del programa, respondiendo a las necesidades presentadas en el grupo.
- La vinculación de los contenidos del curso con la experiencia docente ofreció realidades educativas concretas; enriqueciendo los comentarios y dando significado a la relación teórico-metodológica.
- Me parece excelente la participación de los maestros dentro de los cursos, sobre todo porque soy recién egresada; las experiencias de ellos me sirven muchísimo. Los programas se han modificado en la medida de las ne-

cesidades y por las observaciones hechas por los maestros participantes y los coordinadores de grupo, con la intención de enriquecer y ajustar estrategias y programas que respondan, en mayor medida, a las necesidades del magisterio.

- El nombre de este curso no es congruente con la mayoría de sus contenidos; más bien lo sentí como fortalecimiento de la capacidad técnico-pedagógica y administrativa del personal directivo. Sugiero que se rediseñe porque es muy necesario un curso que nos ayude a ser unos verdaderos líderes académicos (principios básicos del liderazgo, tipos de talleres, motivación, dinámica de grupos, comunicación, etcétera).
- La reflexión, análisis y corrección constante de los cursos y el Plan de Clase por los elementos del Cecam, los coordinadores y las opiniones de los maestros asistentes, permitirá seguir ofreciendo opciones de actualización al magisterio de Nuevo León, interesado y obligado a responder con calidad a los retos que la sociedad impone.
- Espero que el proyecto del Cecam tenga seguimiento, porque es magnífico y el magisterio lo requiere.
- Aquí (en Cecam) se siente como que todos traemos la misma camiseta, como que pertenecemos al mismo equipo, como si ya nos conociéramos con anterioridad.
- No quisiéramos que se terminara el curso, es muy dinámico e interesante.
- Estos cursos son muy diferentes a los que estábamos acostumbrados a tomar, aquí sí que te llevas ideas de los compañeros.
- ¡Uy!, ¡que si leí!, más que cuando estuve en la Normal; pero creo que valió la pena, ahora reconozco que me faltaba actualizarme.

Otros ámbitos influidos por el proceso de federalización y las opiniones de algunos de los actores

El Partido Revolucionario Institucional[31]

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica marcó las pautas y los cambios que deberán ser incluidos, no sólo en la Constitución y la nueva Ley General de Educación, sino también deben emplearse para reformar la Ley de Educación del estado y, en consecuencia, dar forma a la nueva estructura legal del sistema educativo estatal.

[31] Opiniones vertidas en los foros de consulta ciudadana, organizadas por el Frente de Apoyo a la Educación, como soporte de la campaña electoral del licenciado José Natividad González Parás.

A cinco años de la transferencia de responsabilidades y recursos, no ha sido posible elaborar una nueva Ley de Educación; todavía no se han fusionado los tradicionales sistemas educativos estatal y federal; se observa una forma diferente de entender y practicar el federalismo, pues aparentemente el Gobierno Federal, por medio del Acuerdo, centraliza el poder y descentraliza la administración; aun las partidas que se asignan para financiar la educación y las prioridades del gasto y la inversión se definen en la SEP; y las diferencias en los escalafones, en los sistemas de seguridad, en los intereses político-sindicales y la falta de recursos financieros derivados de la recesión económica de 1995, son obstáculos para integrar el sistema educativo del estado.

En igual forma, los beneficios de una revaloración de la función magisterial no han mejorado la calidad de vida de los maestros, sobre todo de los que se han acogido al programa de Carrera Magisterial, inconformes respecto de los requisitos, procedimientos y limitaciones presupuestales.

Liderazgo sindicalista de la Sección 21

Los líderes de la Sección 21 del SNTE consideran que en el Acuerdo se planeó la reorganización del sistema educativo estatal sin contar con un diagnóstico previo; la estructura por niveles era más funcional y las oficinas regionales se convirtieron en una instancia más de la burocracia estatal, sin capacidad para la toma de decisiones, con una ubicación que no responde a las necesidades de la población, y sin el manejo de información suficiente para dar solución a los problemas; por si eso fuera poco, están mal administradas.

Agregan que aun cuando se normó la participación social, ésta no se ha logrado impulsar de manera fructífera.

En cuanto a la revaloración del magisterio, observan que con la firma del Acuerdo sólo fueron beneficiados los miembros de la Sección 21 (transferidos), pero, aun con la homologación, existe inconformidad respecto de la acción política del sindicato y a su legitimidad, de ahí que se revirtieran sus inclinaciones políticas favoreciendo a la oposición; presume que el magisterio votó por el PAN, y por lo tanto considera al sindicato como un enemigo que hay que vencer, puesto que actúa políticamente al margen de la voluntad de sus miembros. Ejemplo de lo anterior es el movimiento Isssteleón, que lo único que logró fue debilitar al sindicato.[32] La capacitación se considera aún como un medio de ascenso y de incremento salarial.

[32] Con fines de información, presentamos una apretada síntesis de ese importante suceso: El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Nuevo León fue creado en 1983 por el entonces gobernador, Alfonso Martínez Domínguez, para proporcio-

Testimonio de un decano del magisterio nuevoleonés

Uno de los decanos del magisterio expresa que:

> Nuestra condición de educadores nos hace reflexionar sobre el destino de una reforma educativa que está a medias. Ignoramos si el nuevo régimen gubernamental apoyará lo ya hecho, o intentará su completa modificación. Esta circunstancia nos angustia, porque con nuestros niños y nuestros jóvenes no se vale estar haciendo experimentos.
>
> Nuestro comentario se refiere a uno de los ejes básicos de toda reforma educativa. Se trata de la atención que merece el maestro en su cotidiano quehacer. Quedó estipulado que se intentaría proporcionar una nueva imagen del maestro. Ya no la del apóstol y sufrido trabajador de la enseñanza; sino del pilar básico de cualquier reforma en la materia.
>
> No sabría decir si nuestro profundo afecto por la escuela y la educación nos lleva a apreciaciones injustas, en vista de lo que hasta ahora se ha hecho con nuestro gremio.
>
> Pienso, a veces, que el actual educador exhibe actitudes que no contribuyen a que alcance la consideración social que merece. ¿Qué es lo que pasa? Que un gran número de maestros se dedica a la enseñanza como oficio y no como una profesión; que hay abandono y dejadez por la vocación; que se ha aprendido a ser obediente y sumiso, y, en suma, que la personalidad del maestro se ha venido diluyendo en la medida en que la sociedad se ha vuelto diferente a la de ayer.
>
> Seguimos pensando como lo hiciéramos hace más de 30 años, al fundarse la Escuela Normal Superior en el estado, que la clave del éxito en el trabajo del maestro es su vocación.

---

nar asistencia social y pensiones a los burócratas y maestros estatales. El 15 de mayo de 1986 su sucesor, Jorge Treviño, establece la jubilación dinámica que permite a los maestros pensionados recibir los mismos aumentos de sueldo que los activos. Conforme pasan los años, las prestaciones de los maestros aumentan, mas no así los ingresos del Isssteleón, pues las aportaciones del estado no habían sido pagadas en su totalidad, lo que fue acumulando un faltante. El 24 de octubre de 1992, el entonces gobernador Sócrates Rizzo declara en quiebra al Isssteleón, al reconocer un pasivo impagable de 1.2 billones de pesos. En noviembre del mismo año, los maestros de la Corriente Democrática de la Sección 50 culparon al gobierno de la falta de fondos del Instituto e iniciaron una serie de protestas. Después de una revisión y auditoría, el director del Isssteleón anunció, el 31 de agosto de 1993, que la institución contaba solamente con recursos para cumplir con las pensiones por dos meses más. Eso encendió la mecha. El 6 de septiembre, 15 mil maestros marchan en protesta por la posible pérdida de sus prestaciones. Las marchas se convirtieron en bloqueos con los que miles de maestros llegaron a paralizar la ciudad. El 22 de diciembre, el Congreso del estado aprueba una nueva Ley del Isssteleón que, si bien no deja conformes a todos, por lo menos devuelve la calma a las calles. El saldo que dejó la quiebra del Instituto fue de dos detenidos: el entonces director, Arturo Garza Eckermann, y el anterior, David Kirsh Kleiman.

> No obstante el empeño gubernamental por lograr la modernización educativa, nos encontramos raras formas de lograrlo, que, a nuestro juicio, se ejercitan, más que para ayudar al maestro, para convertirlo aún más en un agente sumiso a los propósitos de una filosofía educativa incierta.

Sólo a título de robustecer nuestro criterio, haremos algunas puntualizaciones concretas:

- La reforma al artículo 3° constitucional, según su texto actual, dice que la escuela pública debe ser laica; pero no la escuela privada. Este criterio no tiene nada de nuevo; fue el sostenido por don Venustiano Carranza en su Proyecto de Constitución de 1916 a 1917. No podemos imaginar cuáles puedan ser las consecuencias que esta reforma ocasione en el futuro. Sabíamos que la escuela y los maestros deberíamos respetar todo credo religioso; pero que la escuela no era el sitio para la enseñanza dogmática y anticientífica.
- Se establece la descentralización de la educación en el país. La dirigencia nacional del sindicato de maestros conviene en esta descentralización sin mayores objeciones; hasta ahora en casi todas las entidades federativas subsisten dos secciones sindicales: la integrada por los maestros federales, y la de los maestros del estado que aún no se unifican. Esta descentralización, aunque no ha sido solamente administrativa, no alcanza ningún nivel técnico. ¿Hasta ahí llega la descentralización?, ¿será verdad la cohesión, actividad y principios del Sindicato Nacional de Maestros?, ¿no se resentirán con esta descentralización que se llama educativa, pero que no lo es?
- No conocemos la situación de otros estados, pero en el caso concreto de Nuevo León, hoy como ayer pensamos que fue inconveniente el cambio de los organigramas de los órganos de dirección del sistema. Podrá decirse lo que se quiera, pero el desarrollo del trabajo educativo en forma departamental ofrecía mayores bondades que el actual. Establecer un sistema de gobierno educativo sin consultar a la base magisterial fue, quiérase o no, una actitud de prepotencia indebida. ¿Cambiar por cambiar?
- La Secretaría de Educación Pública, de conformidad con la nueva Ley de Educación, se ha reservado para sí el derecho de opinión técnica y ha dejado para los estados el aspecto operativo. No podemos negar el derecho de la Secretaría para dictar los lineamientos técnicos de la educación nacional, pero no nos parece justo que a los estados se nos asigne la tarea de amanuenses o simples operadores de lo que el olimpo demagógico de la capital determine, pues hay asuntos que sólo a los estados corresponden, tales como la historia de la entidad, la geografía del estado, las apreciaciones artísticas y lo que compete al desarrollo económico local. Sin embargo, se tiene que recurrir al centro en plan de consulta, pues nuestra autonomía y soberanía estatales parecen no contar.

• Estoy cierto de que nadie contradice el anhelo de modernización, de excelencia y de actualización, aunque deja entrever —en cierta forma— que el magisterio carece hoy día de la preparación necesaria para estar al frente de grupos de niños y adolescentes.

• Hace mucho tiempo que la pedagogía puso a discusión los aciertos y los errores que se derivan de los premios y de los castigos; la psicología basada en Watson, Skinner y otros, justificó la premiación de los más aptos. Por nuestra parte, seguiremos creyendo que esta filosofía tiene ciertos puntos vulnerables. Hasta ahora se ha puesto empeño en la capacitación del magisterio; pero poco o nada se ha dicho sobre la preparación que las normales deben inculcar a los nuevos maestros. La dignificación pasa por la capacitación.

• El capítulo económico sigue constituyendo para los maestros una seria amenaza. Se dice que la "inventada" Carrera Magisterial es la respuesta a las condiciones de salarios insuficientes, pero hasta allí hay discriminaciones. Por ejemplo, gran número de maestros del estado no se ha podido inscribir en la mencionada carrera, dizque porque percibe salario por horas, lo que los obliga a presentar examen. Vale la pena recalcar que con los bajísimos salarios que reciben no pueden alcanzar la excelencia que se busca.

• Si nos asomamos al capítulo de pensiones y jubilaciones del magisterio, encontramos una rara forma de estimulación. Se dice que el Isssteleón tiene sobre su cabeza la espada de Damocles, que está próxima su quiebra y que los varios cientos de maestros que desean jubilarse tienen que esperar la solución de este problema. Trabajar 30 años para al final recibir la tremenda decepción de no poder jubilarse, es ciertamente una rara forma de ser estimulados.

• No quisiera mencionar el siguiente punto porque me parece altamente peyorativo. Me refiero al concepto de que la enseñanza en México es gratuita. Voces de todos lados denigran al profesor. Entre líneas se puede entender qué quiere decirse: tiene hambre y por eso cobra. Se ha popularizado el calificativo de maestros o directores *cobrones;* tal parece que quisieran equivocarse en el uso de alguna de las vocales. ¡Qué extraña manera de hacer una nueva imagen del maestro!, ¿qué es lo que sucede?

Lo que pasa es que el estado no cubre más que los sueldos del magisterio y de los empleados, pero parece olvidarse de que los edificios de los planteles educativos también necesitan un presupuesto para su conservación. En las escuelas no hay presupuesto ni para lo que los compañeros llaman el *polvo maldito*, que es el gis que hay que utilizar, porque se les proporciona el de la más baja calidad, que se desbarata con la primera escritura en el pizarrón. No conocemos gises como los que utilizan en las escuelas particulares o en las aulas universitarias. Falta además todo lo concerniente al mobiliario

y los útiles de aseo diario. Se batalla, y no poco, para que haya servicios de luz, de agua, de teléfono, de gas, laboratorios y campos deportivos.

Se supone que estas exigencias deben ser cubiertas por asociaciones de padres de familia, y ahí es donde radica el problema. En primer lugar, porque muchos padres de familia son comprensivos y fijan un monto adecuado de participación en los gastos escolares, pero otros ven las agrupaciones de padres de familia con un sentido distinto y se niegan a colaborar. Es éste un coto de poder para subyugar al maestro.

Se generaliza el calificativo de *cobrones* a los directores y maestros, ¿por qué?, ¿se trata acaso de una lucha de poderes por míseros dineros?

• Con la iniciación de los cursos escolares 1993-1994, la problemática educativa se ha mostrado en toda su realidad. Escuelas sobresaturadas de alumnos, otras semivacías y algunas más, abandonadas. Los libros de texto no pueden conseguirse en el mercado, y otros, no se editaron... Pero lo más preocupante es el panorama de los libros de historia.

Todo lo expresado tiene como objetivo único recordar que uno de los capítulos fundamentales para la modernización de la enseñanza es la adecuada atención al magisterio. Conviene que no se confundan la disciplina y amabilidad de los profesores en el cumplimiento de su deber, con una tradicional sumisión a las autoridades superiores del ramo.

El discurso del Partido Acción Nacional

De manera definitiva, nuestra investigación nos demostró que el PAN ha visto al sistema educativo oficial como un fenómeno lejano y ajeno. Sus juicios al respecto, y no de manera gratuita, tienden a presentarlo como una institución proclive a la irregularidad. Inútil resultó el intento de profundizar en el análisis, pues con frecuencia los entrevistados desviaban el tema hacia la educación particular (privada). Durante su campaña, el licenciado Fernando Canales Clariond, ahora gobernador electo, en las pocas ocasiones en que hizo referencia a la educación, aludió a situaciones irregulares de orden administrativo y laboral, y llegó a anunciar que de ser electo efectuaría despidos masivos. Ante las críticas y reclamos del gremio, atenuó su discurso e incluso trató de congraciarse con el sector al prometer que si llegaba a la gubernatura nombraría a un maestro como Secretario de Educación. Ahora, ya como gobernador, ha presentado al nuevo secretario, quien, a decir de la prensa, no coincide con las expectativas que el nuevo gobernador había generado. Hemos considerado oportuno incluir algunas notas periodísticas de las que se puede inferir cuál es la postura del PAN respecto del sistema educativo.

En Educación: lo que sirva, permanecerá

José Martínez González, fue nombrado secretario de Educación Pública para el sexenio 1997-2003, e inmediatamente se comprometió a respetar al magisterio, erradicar añejos problemas laborales y lograr que Nuevo León continúe su liderazgo nacional a nivel educativo.

Todavía nervioso por el nombramiento, Martínez González dijo que elaborará un programa de trabajo para presentarlo al gobernador Fernando Canales.

Se pronunció por reconocer la tarea que desempeñan los maestros del estado y reveló que sostendrá pláticas con los dirigentes de las secciones 21 y 50 para contar con una "radiografía" y unir esfuerzos en bien del renglón académico. "Yo sé que es una tarea difícil, me voy a dedicar a trabajar con mucho gusto porque representa un gran reto", aseveró.

Empresario de carrera, abogado de profesión pero con título de profesor de secundaria, Martínez González afirmó que analizará todos los aspectos que atañen a la Secretaría de Educación del estado de Nuevo León para rediseñar programas que conlleven a la excelencia académica. Todas aquellas actividades realizadas con éxito en esta dependencia, aclaró, continuarán su tónica, ya que desea perfeccionar lo ya existente y crear programas nuevos. Descartó llevar a cabo reajustes masivos.

"Es muy prematuro para hablar de eso, todo lo que sea para bien permanecerá y lo que no funcione se desechará, pero previo análisis profundo". Martínez González reveló que es propietario del Colegio Beatriz Zertuche, mismo que pondrá en venta para evitar críticas y malas interpretaciones, como las ya generadas hace algunos días."[33]

La propuesta del gobierno incluye brindar seguridad de empleo para los maestros y continuar con el desarrollo del proceso educativo de Nuevo León, hasta alcanzar niveles de excelencia.

"Estoy convencido de que en Nuevo León no sobra ningún maestro, yo creo que hay que analizar la problemática: hay que vivir la casa, para que el día de mañana si se necesitan algunas adecuaciones hacerlas. Obviamente que la organización sindical, como el maestro en particular, van a ser considerados en esa toma de decisiones."

Martínez González dijo que redoblará la comunicación con los padres de familia, además de establecer vínculos entre el sector educativo y productivo buscando una retroalimentación. A la pregunta expresa, el Secretario de Educación se mostró partidario de la educación sexual en las escuelas. "Yo creo que tenemos que evolucionar, al fin de que el entorno nos está ofreciendo situaciones diferentes, que se dan en un proceso de arquitectura social".

[33] Rosalía Reyes Cruz, *El Diario*, 30 de septiembre de 1997.

Martínez González reconoció que, aunque no es un maestro normalista, tampoco se considera un improvisado en el campo de la educación. "Tengo la confianza de que puedo desempeñar bien el trabajo."[34]

Divide opiniones el nuevo titular de Educación

Una prueba nada fácil tiene frente a sí el nuevo secretario de Educación, José Martínez González. Si bien se le atribuyen capacidades de hábil negociador por su labor al frente de la Secretaría del Ayuntamiento de Monterrey y como directivo del Grupo Alfa, no se le reconoce una experiencia sólida como maestro. En este campo precisamente es donde surgen los cuestionamientos, sobre todo porque una de las promesas de campaña del ahora gobernador electo fue nombrar a un maestro para dirigir los destinos de la Secretaría de Educación. Ha causado opiniones divergentes entre maestros y representantes de padres de familia la designación de Martínez González en Educación. Personas consultadas por *El Norte* consideraron pertinente esperar los primeros resultados en la gestión del ex secretario del Ayuntamiento de Monterrey, mientras otros señalaron que el no contar con trayectoria magisterial es una clara desventaja para su administración.

En su historial, Martínez González señala haber dado clases en la primaria Justo Sierra; y del derecho laboral en la Udem y en el CEU, su ejercicio profesional ha sido en la política y por ello las miradas del magisterio están a la expectativa. "Él es un abogado laboral y quizá sus capacidades en la materia le permitan negociar de una mejor forma con los sindicatos para erradicar problemas internos en cuanto a plazas de maestros y en la mejor designación del personal, aunque es un hecho que le hace falta la otra parte, la magisterial", mencionó Eduardo Javier Ramírez, integrante destacado del Sindicato de Maestros en el estado.

El presidente de la Unión Nuevoleonesa de Padres de Familia dijo saber que Martínez se desempeñó bien en el cargo anterior, por lo que confió que ahora se rodee de un equipo de maestros reconocidos para que su desempeño sea eficiente.

En un tono similar se manifestó Jesús Antonio Monzón, presidente de la Asociación Estatal de Padres de Familia, quien añadió que ojalá el nuevo Secretario de Educación implante el modelo de calidad del Colegio Beatriz Zertuche que maneja su familia.

"Para él será un reto este nuevo cargo porque no es un maestro pero tiene otras características que le servirán como el saber cuestiones administrativas, laborales, de negociación y de relaciones con los sindicatos."

[34] César Cepeda y Bertha Wario, *El Norte*, 30 de septiembre de 1997.

Expresando que el ofrecimiento de campaña del ahora gobernador electo Fernando Canales Clariond de designar a un maestro como secretario de Educación no se cumplió, Arturo Delgado Moya dijo estar desconcertado. El presidente de la Academia Mexicana de la Educación indicó que la ubicación perfecta de Martínez González hubiera sido en la Secretaría del Trabajo.

"No es discutible la capacidad, honestidad y preparación del nuevo Secretario pero le puede llevar hasta un año conocer los mecanismos internos porque no tiene el dominio de lo que se va a administrar, y eso es una desventaja." Aunque, mencionó, las escuelas, los maestros, los directores y los inspectores han demostrado que el proceso de enseñanza se da muchas veces a pesar de las autoridades.

Con cautela, el maestro Humberto Ramos Lozano, con varias décadas en el trabajo docente, instó a la comunidad a dar tiempo para que el nuevo funcionario dé a conocer su plan de trabajo y sus colaboradores, pues de ahí se desprenderá lo que habrá que esperar de él y de su equipo.

La gestión del Licenciado Rangel Guerra: ¿un *impasse*?

Definir este periodo como un *impasse,* no es sólo un recurso retórico. La renuncia del licenciado Edilberto Cervantes se da en las condiciones más sorprendentes y confusas. Cierto es que los meses anteriores (últimos de 1995) habían estado fuertemente cargados de información periodística en la que se atacaba de manera sistemática e insistente a la administración de Sócrates Rizzo y se insinuaba que algunos de sus colaboradores cercanos habían tenido un comportamiento irregular. Emitir juicio sobre estos lamentables sucesos resultaría temerario e injusto.[35]

Si la abrupta e inesperada renuncia del licenciado Cervantes causó sorpresa y desconcierto, la llegada a la Secretaría de Educación del estado del licenciado Alfonso Rangel Guerra no lo hizo menos, incluso para él mismo. Sin embargo, su amplia y reconocida trayectoria como intelectual y académico, y sus antecedentes como titular de la dependencia en la gestión del licenciado Treviño como gobernador del estado, atenuaron considerablemente esta impresión y generaron un ambiente de relativa tranquilidad, aunque no dejó de resultar interesante el radical giro que el nuevo responsable de la educación en el estado dio a los criterios de selección de su equipo de colaboradores más cercanos. Mientras su antecesor se había apo-

[35] El día de su renuncia, el licenciado Cervantes había presentado por la mañana ante los medios de comunicación su planeación anual de trabajo acompañado de todo su equipo de primer nivel.

yado fundamentalmente en tecnócratas jóvenes caracterizados por su inusual y heterodoxa cultura administrativa de vanguardia, el licenciado Rangel incorporó como subsecretarios a funcionarios jubilados, identificados más con una cultura tradicionalista, ortodoxa y conservadora.

Algunos de sus colaboradores señalaron que había aceptado enfrentar la nueva responsabilidad más como un compromiso moral que como un reto personal. Se pudo construir la opinión de que el estilo del licenciado Guerra no estaba sustentado en la improvisación y que su gran experiencia en el sector lo hacía un candidato idóneo para esas particulares circunstancias; no obstante, se señaló en forma por demás reiterada, y los hechos parecen confirmar esta decisión, que se hizo un particular énfasis en la necesidad de llevar a cabo acciones conciliadoras que garantizaran la continuidad de la gestión.[36]

Los resultados de esta política no pueden ser evaluados de manera rigurosa; sin embargo, la mayoría de los interlocutores (funcionarios entrevistados que solicitaron anonimato y confidencialidad respecto de sus opiniones), manifestaron que los perfiles de los funcionarios recién llegados no responden adecuadamente a la dinámica que se había echado a andar y están restando fuerza al proceso de modernización. Aunque el proceso no parece haberse detenido y en algunos ámbitos manifiesta un desarrollo inusual; por ejemplo, a nivel de la inusitada expansión presupuestal que conoció el sector educativo durante los dos años de la referida gestión. El presupuesto para educación en 1994 fue de $1 292 793 618.00; en 1995, de $1 506 701 838.00; en 1996, aumenta a $3 248 386 559.00, y en 1997, de $3 910 027 329.00 pesos.

Como evidencia de la actitud conciliadora referida, se llevó a cabo la evaluación del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica. Esta acción implicó poner en marcha una particular destreza política puesto que el momento en el que se realizó era particularmente difícil. Sin embargo, se desarrolla en condiciones cordiales e incluso se plantean propuestas en tono propositivo que subrayan el carácter conciliador, pero también de un momento de transición.

Los temas que se destacan en la evaluación se refieren, por un lado, al hecho de que la Ley Estatal de Educación se encontraba en poder del Ejecutivo estatal para someterla a la consideración del Congreso del estado; pero que por las circunstancias político-electorales por la que atravesaba el estado, algunos grupos del magisterio (disidentes del SNTE) plantearon al entonces candidato del PRI al gobierno del estado, José Natividad González Parás, la conveniencia de que se revisara de nueva cuenta el proyecto de la Ley, argumentando que no había sido debidamente consultada con el magisterio.

[36] Entrevista a funcionarios cercanos al licenciado Rangel Guerra.

Por el otro, el tema de la homologación de prestaciones siguió siendo planteado por las dos secciones sindicales del SNTE (la 21 y la 50), particularmente por la 50, la de los maestros federalizados, quienes están en mayor desventaja, insistiendo que el proceso de homologación debió haber quedado resuelto para el momento de la evaluación del Acuerdo.

El SNTE ha solicitado que se realice una auditoría respecto a los fondos de Carrera Magisterial, particularmente de las bajas desde enero de 1993. El gobierno estatal ha venido pagando a los egresados del la licenciatura en educación, cursada en distintas instituciones, cuando el acuerdo había sido que fuera Carrera Magisterial el conducto para estimular sólo aquellos egresados de la licenciatura de la UPN.

El problema de los adeudos del Isssteleón no ha quedado tampoco resuelto. La presión de grupos disidentes del SNTE es en el sentido de que se paguen; el SNTE, por su parte, presionó en la evaluación, para que el gobierno estatal participe en el fideicomiso que con el propósito de recuperar los programas de ese instituto había instituido tiempo atrás el gobierno federal.

Por último se planteó el tema de los Consejos Escolares, pues aunque para el ciclo escolar 96-97 se habían constituido 2 494, éstos sólo existían de membrete, señalándose que no parecía haber conciencia clara ni voluntad política para que operaran real y eficazmente.

A pesar de que el clima en el sector no presentaba situaciones conflictivas, la crítica a la gestión del secretario interino se centraba en el hecho de que: "Se perdió congruencia interna, ya no hay una filosofía ni un proyecto unificador. Por momentos los subsecretarios parecen actuar con total autonomía y desarticulación."[37]

Se aprecia claramente un radical giro en el estilo de administración y en el modelo de liderazgo: de un enfoque centrado en la gestión y los resultados se pasó a otro que operativamente es de *laisser-faire* en el que cada quien parece hacer su propio proyecto. "Durante el tiempo que lleva la actual administración, creo que no ha funcionado ningún acuerdo", afirmó con desencanto un miembro importante del sindicato. Se dejó de lado la filosofía de la calidad (aunque los proyectos escolares siguieron operando). Como modelo rector se privilegió la orientación al fomento de los valores con una gama de proyectos dispersos de tipo extracurricular y se ofreció un curso de historia regional promovido por la Subsecretaría de Desarrollo Académico y publicado por una empresa editorial de la entidad.

Se manifestó reiteradamente lo que pudiera interpretarse como una dilución de la autoridad entre los diversos subsistemas y un retorno al aislamiento del sector. La ausencia personal del gobernador sustituto contrasta

[37] Entrevista a funcionario del sector educativo.

marcadamente con la reiterada presencia y estrecha cercanía que éste manifestaba durante la anterior administración. No obstante, realizar un juicio sobre estos hechos en un periodo cuyas circunstancias son tan complejas y contradictorias, implicaría necesariamente llegar a conclusiones endebles. Las evidencias muestran la existencia de un intenso ritmo de trabajo y un aparato que opera a plena capacidad. Ya hay nuevo gobernador y en pocos días se redefinirá en un marco inédito el destino de la educación del estado.

Conclusiones

El análisis de los hechos permite afirmar que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, firmado por las autoridades estatales y federales, alcanzó sus objetivos. Llama la atención, en nuestro análisis, la seguridad de que se emprendieron acciones contundentes para apoyar todas las cláusulas donde el estado asumía los compromisos derivados de éste. Resulta incuestionable asimismo que el proceso de federalización detonó y catalizó un radical proceso de innovación sin precedentes en la historia de Nuevo León. Prácticamente no hubo un solo ámbito del aparato administrativo del sector educativo que no fuera sometido —con diferentes grados de intensidad— a importantes modificaciones estructurales con un sentido eminentemente innovador y en un marco de auténtica y radical refuncionalización del estado. No obstante, resulta sumamente preocupante constatar que la federalización manifiesta en el Estado un conjunto de limitaciones y deformaciones cuyos efectos pueden revertir el proceso. Entre las limitaciones más notables de las que se desprenden preocupantes aprendizajes y dilemas, podemos mencionar:

1. La unificación estructural de los sistemas sólo se logró *de facto* y operó de manera irregular. El mantener *de jure* dos estructuras, conserva de manera latente la existencia de dos sistemas. La duplicidad de nomenclatura de la relación sindical, la adscripción, y la seguridad social, mantiene vigente una deformación del sistema que merma la autoestima de los recursos humanos; escuchar a los "maestros federales" decir que se sienten los hijos adoptivos del sistema debe invitarnos a emprender una profunda reflexión al respecto.

2. Muy cercano a este problema de duplicidad de sistemas y radicalmente dentro de los fenómenos que la federalización está generando, se destaca de manera dramática la sensación de abandono y "orfandad" que han manifestado numerosos maestros al asumir que los radicales cambios e innovaciones estructurales no previeron los efectos en la propia escuela. La desaparición abrupta del liderazgo moral y administrativo que los supervi-

sores, directores de nivel, auxiliares técnicos, etcétera, ejercían dentro de los procesos burocráticos tradicionales, produjo vacíos de comunicación y de relaciones humanas que, a juicio de los maestros, debieron haber sido suplidos de manera gradual con mecanismos que pudieran compensar esos desequilibrios provocados por una natural resistencia al cambio, y que, al no darse, acentuaron algunos comportamientos informales que acaban por hacer inoperante cualquier innovación.

3. El haber supuesto que los cambios estructurales se permearían y serían asimilados de manera automática en todas las jerarquías de la organización hasta llegar a los grupos operativos, y no el acompañar estas acciones de cuidadosos e intensos programas de concienciación y capacitación, ha producido un preocupante vacío de comunicación, que está generando una cultura ecléctica y llena de interpretaciones parciales o evidentemente erróneas sobre el significado riguroso del proceso de federalización, al extremo de confundir los problemas de la innovación con debilidades o inconsistencias del ANMEB.

4. La existencia de un aparato estatal moderno puede favorecer el proceso de actualización del sistema educativo al incluirse en su funcionamiento una dinámica innovadora y un sentido holístico; sin embargo, como ocurre en Nuevo León, el efecto se puede revertir si el aparato estatal sufre una situación política conflictiva, fenómeno que parece acontecer hoy día. Ante esta circunstancia, un cierto grado de aislamiento podría paradójicamente favorecer al sector.

5. El proceso modernizador e innovador como tal, no ha demandado una considerable aportación de recursos financieros adicionales al sector, pero sí una oportuna y más o menos importante reasignación de los mismos. La falta de oportunidad y discrecionalidad en la asignación de éstos está afectando seriamente el proceso de federalización en su fase innovadora, y puede generar preocupantes grados de frustración y desmotivación entre los grupos involucrados.

6. La vinculación de la planeación educativa local al proyecto federal dio significado y rumbo a la política educativa estatal, aunque la ausencia de evaluación por parte de las autoridades federales propició una pérdida de control y posiblemente de objetividad.

El preocupante abandono de los procesos de participación social representa una grave fisura en la consolidación de este impulso innovador y debilita dramáticamente su potencial de equidad y pertinencia. Todo parece indicar que mientras dicho proceso de participación social no se consolide y sostenga políticamente el proceso de federalización, cualquier proyecto innovador estará condenado a operar aisladamente y a incidir en ámbitos limitados de manera inequitativa y en un permanente estado de incertidum-

bre. Si este proceso no se consolida, ningún cambio estructural, por modernizador que sea, ninguna reforma, ninguna innovación técnica y científicamente fundamentada llegará con eficiencia a quien el federalismo de la educación quiere beneficiar: el alumno.

Permítaseme cerrar estas conclusiones citando otro segmento del excelente poema "El federalismo qué es", de Guillermo Velázquez Benavides, trovador de Los Leones de la Sierra de Xichú.

Está bien hilar muy fino
preciosismos racionales,
convocar intelectuales
que descifren el destino.

Pero para el campesino
—don Juan, Tacho, doña Inés—,
para el que siente en los pies
el ardor de lo molesto:
¿cómo traducir todo esto?
El federalismo ¿qué es?...
Dicen que ya hay experiencias;
muchas, y dignas de ver;
pero si ese proceder
no ha tocado las conciencias,
ni cambian las consecuencias
ni hay frutos de madurez;
hay beneficios, tal vez,
pero no cambios profundos.
Dicen danzantes y tundos:
el federalismo ¿qué es?...
Puede haber ideas felices
pero el reto, a no dudar,
es cómo hacerlas llegar
hasta las meras raíces.
No está en el *digo y me dices*
la almendra de ninguna nuez.
Sólo tiene validez
lo que los hechos demuestran;
preguntas no defenestran.
El federalismo ¿qué es?...

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Cepeda, César y Bertha Wario, *El Norte*, 30 de septiembre de 1997.

Colom Canellos, Antoni J., *Teoría y metateoría de la educación: un enfoque a la luz de la Teoría General de los Sistemas*, México, Trillas, 1982.

"Convenio Federación-Estado", *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León,* junio de 1992.

"El Pacto Nuevo León", documento de campaña para la gubernatura del estado de Nuevo León del licenciado Sócrates Rizzo García.

Espinosa Vera, Pablo, *El Porvenir*, 25 de julio de 1991.

—— "Sócrates, posmodernidad y semiosis política. Lectura semiótica del poder", *El Porvenir,* Instituto de Semiótica y Cultura de Masas, s.f.

García Canclini, Néstor, "Modernismo sin modernización", *Revista Mexicana de Sociología*, año LI, julio-septiembre de 1989.

Gobierno del Estado de Nuevo León, "Estrategias del Pacto Nuevo León, 1991-1997", s.f.

—— "La Educación en Nuevo León. Diagnóstico 1992-1993", Secretaría de Educación, s.f.

—— *Reglamento Interior de la Secretaría de Educación*, Poder Ejecutivo Estatal.

Hanson, E. Mark, "Principios de la descentralización eficaz", University California Riverside, s.f.

Memorias Foro Nacional, "Hacia un auténtico federalismo", Guadalajara, 29, 30 y 31 de marzo de 1995.

Ornelas, Carlos, "La descentralización de la educación en México", CEPAL, s.f., mimeo.

Pardo, María del Carmen, "La federalización de los servicios educativos: ¿un ensayo de descentralización político-administrativa?", México, El Colegio de México, julio de 1996, documento interno.

Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, 3 de junio de 1992.

Poder Ejecutivo Federal, "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica", s.f.

—— "Artículo 3° constitucional y Ley General de Educación", s.f.

—— "Plan de Desarrollo, 1995-2000", s.f.

—— "Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000", s.f.

—— "Programa para la Modernización Educativa, 1989-1994", s.f.

Programa de modernización, 1988-1994.

"Reglamento Interior de la Secretaría de Educación", *Periódico Oficial del Estado de Nuevo León*, enero de 1992.

Reyes Cruz, Rosalía, *El Diario*, 30 de septiembre de 1997.

Secretaría de Educación, "Informe de labores, 1991-1997", s.f.

Secretaría de Educación de Nuevo León, "La educación en Nuevo León, 1957-1997, Estado del Arte", s.f.

—— "Se participa", *Boletín Informativo,* núms. 1-22, s.f.

DESCENTRALIZACIÓN E INNOVACIÓN EDUCATIVA EN AGUASCALIENTES, 1992-1998

DE UN MODELO ARMADO A UN MODELO PARA ARMAR

Margarita María Zorrilla Fierro

INTRODUCCIÓN

En el marco del proyecto propuesto por la Fundación Ford y coordinado por El Colegio de México, interesa identificar las características del proceso de descentralización del sistema educativo en el caso del estado de Aguascalientes, así como el modo particular en el que se han asumido los compromisos derivados del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB).

Asimismo, se busca identificar factores que se estimen asociados a la gestión de innovaciones educativas y analizar el papel que desempeña la descentralización del sistema educativo mexicano para propiciar o no su diseño e instrumentación.

Interesa para el caso de Aguascalientes preguntarse: ¿cuáles son las condiciones locales de la gestión de la innovación en la educación básica?, ¿es la descentralización un factor asociado con la innovación?

Los propósitos de este estudio fueron enunciados de la siguiente manera:

- Identificar aquellos factores y su interacción, que describen y explican el modo particular en que ha venido realizándose la descentralización del sistema educativo de Aguascalientes entre 1992 y 1998.
- Caracterizar, analizar y valorar los principales programas innovadores que se han propuesto e instrumentado en el sistema estatal de educación a partir de la descentralización de la educación básica y normal.
- Plantear la relación funcional entre la descentralización (comprendida como una condición institucional) y la innovación (como proceso de transformación de distintos componentes del sistema educativo para su mejoramiento).

Existen distintas maneras y procedimientos para reconstruir un proceso; diferentes interpretaciones acerca de los acontecimientos y fenómenos de distinta naturaleza.

Las diversas explicaciones que se formulan acerca de hechos, fenómenos o procesos que ocurren en distintos ámbitos de la realidad, se deben, por un lado, al instrumental teórico que el lector utiliza y, por otro, al lugar desde el cual se realiza el análisis.

Para el caso de Aguascalientes, la mirada y el análisis de los procesos de descentralización y de gestión de innovaciones se hace desde dentro de los mismos.

Se ha buscado someter el trabajo a un necesario proceso de evaluación confrontándolo con el punto de vista de varios colegas,[1] con el fin de realizar la sistematización y el análisis crítico del proceso de reforma de la educación emprendido en el estado.

La reconstrucción del contexto político-cultural y de la historia anterior a la federalización se realiza tomando como base los estudios previos de algunos académicos especializados en estos temas.

La sistematización de la historia reciente, a partir del 18 de mayo de 1992, se elabora tomando como fundamento los documentos de política educativa que se han producido en el Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) y algunas entrevistas a actores que desempeñaron un papel importante en el proceso de transferencia de los servicios educativos.[2]

La descripción de la experiencia de gestión del sistema estatal de educación ocupa la parte medular del trabajo. Las innovaciones se centraron en la educación básica y se presenta una descripción analítica de algunas de ellas. Para la elección de las innovaciones se consideró su importancia estructural e institucional.

Como todos los trabajos intelectuales, éste no puede ser concebido como una elaboración exclusiva de quien lo firma. Quiero agradecer la colaboración de varias personas, en especial la de Jesús Álvarez y de Pilar González,[3] quienes juzgaron críticamente el trabajo y enriquecieron el documento con valiosas propuestas para su estructuración.

Andrés Reyes y Salvador Camacho aportaron el producto de sus investigaciones. Daniel Eudave, Luis Castillo, Martha Alicia Ramos, Ulises Morales y Ana María Batis brindaron su apoyo al trabajo proporcionando documentos elaborados en los proyectos que coordinan, que son: evaluación, becas y

[1] Jesús Álvarez, Pilar González, Víctor González y Lydia Flemate.

[2] Esta parte fue elaborada por Margarita Zorrilla Fierro, coordinadora del estudio, con la colaboración de Pilar González, Daniel Eudave, Luis Castillo Montes, Martha Alicia Ramos, Ulises Morales y Ana María Batis, quienes ofrecieron documentos para la sistematización de las innovaciones. Participó como asistente de investigación Claudia Rosales.

[3] Director general del Instituto de Educación de Aguascalientes, y protagonista fundamental del proceso de reforma en el estado y directora de planeación del propio Instituto, respectivamente.

crédito educativo, informática en la escuela, y el proyecto de inglés en secundarias.

Reconozco también la aportación de Justa Ezpeleta, Víctor González, Bonifacio Barba y Cecilia Fierro, quienes con sus atinados comentarios y análisis ayudaron a mejorar el trabajo, tarea de logros relativos por estar relacionada con las posibilidades de la autora.

Agradezco a la Fundación Ford y a El Colegio de México la oportunidad de participar en este trabajo. Especialmente a María del Carmen Pardo, coordinadora del estudio, quien enriqueció el análisis desde una perspectiva externa al sistema educativo.

Si bien la interlocución con los colegas ayuda a ordenar las ideas y a dimensionar posiciones, finalmente lo que en este documento se plantea es responsabilidad sólo de la autora.

Preámbulo

Aguascalientes es una entidad pequeña, con una población que aún no llega al millón de habitantes.[4] Desde hace más de 18 años se ha promovido intensamente el crecimiento económico en la entidad; las actividades productivas se han centrado en la industria metalmecánica, generalmente de origen extranjero, y las industrias textil y de la confección, cuyo origen es predominantemente local. Se asiste desde hace más de dos décadas a una transformación de la población rural mediante un proceso creciente de urbanización.

Políticamente, hasta hace tres años el PRI tuvo la hegemonía del estado. El magisterio local, por medio de su organización sindical, se constituyó como una de las fuerzas políticas más importantes del partido en el gobierno.

Aguascalientes fue de los pocos estados del país que en 1940, mediante el proceso de federalización centralista, convino en transferir a la federación el control total de la educación elemental y la educación normal para la formación de maestros. Este hecho impidió que en la entidad se adquiriera experiencia para la conducción del sistema educativo; por lo tanto, no se formaron los cuadros técnicos necesarios.

En los 52 años que transcurrieron desde entonces y hasta 1992, como aconteció en el resto del país, el sistema estatal de educación creció y se diversificó en todos los tipos, niveles y modalidades educativas.

La centralización de las decisiones en la capital del país fue un factor que acrecentó la subordinación y dependencia del estado respecto de la fe-

[4] Según los datos del Conteo 1995, la población en Aguascalientes es de 862 720 habitantes.

deración. Este rasgo caracteriza tanto a las instituciones vistas como agrupaciones, como a cada una de las personas que las integran.

La organización sindical, que es hegemónica desde los años cuarenta, también se fue fortaleciendo y al mismo tiempo desviándose de sus propósitos originales de velar por la profesionalización de los trabajadores. Su presencia política en el caso de Aguascalientes ha determinado variados aspectos de la vida sociopolítica de la entidad en general y del sistema educativo en particular.

Al igual que en el resto del país, la corriente de Vanguardia Revolucionaria sentó sus reales y dominó la gestión del sistema educativo. El tránsito de funcionarios de la Sección 1 del SNTE a la dirección del sistema educativo fue una práctica similar a la de otras entidades. Aquí no se desarrollaron tendencias sindicales disidentes como en otras partes del país. El conservadurismo es un rasgo de la cultura local, al cual el magisterio no ha sido ajeno.

La decisión de descentralizar al sistema educativo en 1992 puede ser considerada como un acto de gobierno por parte de la SEP, como una decisión de la organización sindical y como un mandato de la sociedad misma, pero también como una condición institucional necesaria, aunque no suficiente, para superar el rezago educativo y mejorar la calidad de la educación.

Aguascalientes accedió a la descentralización en los últimos meses de gobierno del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega y en plena campaña política del licenciado Otto Granados Roldán. Tal coyuntura contribuyó a que social y políticamente no se prestara la merecida atención a este acontecimiento, que ha sido por demás sustantivo para los sistemas educativos nacional y estatal.

Descentralización e innovación en educación

El sistema educativo, entendido como el conjunto de políticas, instituciones, procesos, agentes y actores, está adquiriendo nuevas perspectivas y contenidos al situar en su propio centro a la escuela.

Para el caso de nuestro país, la disyuntiva en la gestión del sistema educativo nacional ha estado sujeta al péndulo centralización-descentralización.

Si bien, como señaló el maestro Gregorio Torres Quintero (1911), la centralización en sí misma no es negativa, sino hasta incluso necesaria en cierto periodo de evolución de los pueblos, se convierte en un obstáculo cuando tiende a inhibir las iniciativas locales.

La descentralización del sistema educativo ha sido como la crónica de un suceso largamente anunciado. Desde 1921 hasta 1940, los estados de la República fueron firmando convenios con el gobierno federal para cederle

una parte o la totalidad de sus sistemas educativos. Aguascalientes fue de estos últimos y desde entonces hasta que se presentaron los procesos de desconcentración de fines de los años setenta, no acumuló experiencia significativa en la dirección de su sistema educativo.

La descentralización, en tanto proceso mediante el cual el gobierno federal cede parte de sus facultades y atribuciones a los gobiernos de los estados, sobre todo en cuanto a la operación del sistema educativo, puede ser entendida sólo como un mecanismo administrativo de distribución de funciones, o como un proceso más amplio que abarca varios elementos: *político*, porque ingresan nuevos actores a la dirección de la educación y también porque se distribuye el poder —de influencia, de decisiones, de operación—; *administrativo*, porque disminuye el tramo de control y se acercan las soluciones a los problemas; *financiero*, al plantearse nuevas formas para la distribución de los recursos, la eficiencia y racionalidad en su uso y la concurrencia de la federación y los estados; *laboral*, porque se establecen nuevas reglas para la negociación con el SNTE; y el que habría de ser fundamental: *pedagógico*, al colocar en el centro de atención de las políticas y programas de desarrollo a la escuela, que en tanto organización es el lugar en el cual acontece el aprendizaje.

A los elementos anteriores hay que añadir uno más: la descentralización, en tanto proceso social, político y pedagógico —en el caso de la educación—, tiene una característica *cultural*, la cual hace referencia a la poderosa urdimbre de creencias, valores, costumbres y prácticas compartidas desde hace decenas de años por una sociedad y que favorecen o no su orientación al cambio.

Determinar si la decisión de federalizar los servicios educativos junto con el proceso que conlleva es sólo un ensayo de descentralización político-administrativa, o, más allá de la retórica, significa la posibilidad de *enfrentar los problemas de rezago educativo y los desafíos de la calidad en educación,* es algo que el presente estudio no resolverá en su totalidad. Sin embargo, se busca plantear algunas hipótesis que puedan ser fecundas para indagaciones posteriores, pues aportan elementos que permitirán esbozar un modelo explicativo acerca de las condiciones para la gestión de la innovación, de manera particular en un estado como Aguascalientes, con fuerte tradición centralista.

La innovación en educación es un concepto y conjunto de prácticas que se busca relacionar con la idea de descentralización.

No profundizaremos aquí en una discusión conceptual que ha sido ya trabajada y expuesta en el estudio de Guanajuato, y que compartimos en este trabajo. Sólo mencionaremos, como referencia, que entendemos por in-

novación un cambio provocado, acotado en el tiempo, cuyo origen puede ser identificable y su intencionalidad se encuentra explícita de alguna manera.

La innovación en educación, en tanto cambio provocado, se refiere por un lado a que la intencionalidad tiene que expresarse refiriéndose al mejoramiento de los procesos educacionales, y por otro al ámbito en el cual se desea introducir cambios, como podrían ser, por ejemplo, innovaciones en la gestión institucional, en la manera en que se toman las decisiones, en los aspectos normativo-legislativos, en las políticas y programas de formación y actualización de docentes, en determinadas funciones del sistema educativo —supervisión, evaluación, planeación, gestión, participación—, en las políticas y programas que atiendan a los alumnos, en lo relativo a los currículos, entre otros.

Sabemos que los resultados que el sistema educativo ha sido capaz de producir en los educandos no son los esperados; el rezago en sus múltiples manifestaciones habla de un "no aprendizaje". Esta realidad, mostrada por distintas evaluaciones de los aprendizajes y de la eficiencia del sistema, aunada a un modelo de conducción del sistema educativo que había agotado todas sus posibilidades de mejoramiento y transformación de la educación en la dirección de la calidad, y en medio de una nueva discusión y reflexión sobre el sentido de la educación que es de alcances internacionales e incluso mundiales, constituye el nuevo contexto en el que se define y construye el proceso inverso de federalización no centralista.

Persiste el desafío del sistema educativo: "garantizar el derecho a la educación", consignado como una garantía individual para todos los mexicanos, el cual conlleva el derecho a aprender, a pensar, a tomar decisiones, y en suma, a tener acceso a las oportunidades de desarrollo humano, que en nuestro territorio educativo puede entenderse como la posibilidad de acceder a la escuela, la permanencia en ella, el logro de aprendizajes relevantes y el egresar con oportunidad de cada nivel educativo.

Esto nos permite suponer que desde hace tiempo la centralización del sistema educativo estaba, en el sentido que lo decía el profesor Torres Quintero, deprimiendo e inhibiendo las iniciativas locales. En el nuevo contexto mundial donde se definen las políticas educativas, lo local empieza a adquirir un nuevo valor. Si a esto le sumamos el proceso de adelgazamiento del Estado, la crisis crónica de la economía mexicana, el desgaste del modelo corporativista, o tal vez un esquema nuevo de gobernabilidad, concluimos que la decisión de descentralizar el sistema educativo era inaplazable.

Desde los inicios de esta nueva etapa: mayo de 1992, se relacionó el proceso de federalización no centralista con la posibilidad de promover innovaciones educativas en cada una de las entidades federativas para superar el rezago.

En este trabajo se plantea una relación funcional entre la descentralización y la innovación educativas. Estos procesos no constituyen sólo un asunto de retórica o demagogia, sino de una práctica social y política deseable y posible.

Si se considera: 1) que la federalización no centralista de la educación puede contener el germen de un auténtico federalismo, ya que es posible distribuir el poder e ingresar a una sana competencia entre las entidades; 2) que la educación nacional se encuentra en estado de deterioro observable en sus resultados; y 3) que México ingresa de manera franca a la competencia de los mercados internacionales, entonces el fomento de innovaciones educativas parece como una condición necesaria, aunque no suficiente, para hacer valer el derecho a la educación de todos los mexicanos.

Ahora bien, la innovación, al igual que la descentralización, es un proceso multidimensional, ya que involucra aspectos políticos, de negociación y creación de consensos; administrativos, de distribución de recursos, tareas y responsabilidades; de conocimiento de la realidad sobre la que se busca intervenir; y pedagógicos, en cuanto al sentido formador de los programas innovadores. También la innovación como posibilidad de cambio para mejorar, tiene características culturales.

AGUASCALIENTES: UN AMBIENTE SOCIAL PROPICIO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA[5]

El centralismo tiene en México un significado especial porque representa un acto fundante y no sólo una disposición administrativa o la adopción de un modelo político particular.

Como en muchos lugares de Latinoamérica, en México primero se gestó el estado central, el cual dio lugar a un modelo de desarrollo desequilibrado. Las regiones terminaron subordinadas al poder del centro, advirtiéndose claramente las desigualdades económicas, políticas y sociales entre unas y el otro.

Con el paso de los años se generó una dinámica vertical, casi siempre acompañada de procesos marcados por el flagelo de la autoridad. Con esta inercia se vivió todo el periodo colonial. Más tarde la nueva república, como nación independiente, mantuvo vigente el principio centralizador.[6]

[5] Esta parte del documento fue elaborada por Andrés Reyes Rodríguez, maestro en historia regional especializado en estudios sociopolíticos.

[6] Detalles históricos sobre el centralismo, así como sus respectivas implicaciones, pueden consultarse en el texto de Jorge Zepeda Patterson, "La nación contra las regiones", en Cecilia Noriega (coord.), *El nacionalismo en México,* Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992,

Tras 500 años de convivir con el centralismo, en la actualidad se observa un despertar de las regiones que vuelven a plantear reivindicaciones y a forjarse el reto nada fácil de doblegar una estructura social acostumbrada a la dependencia. Ahora se vive un proceso de doble vía en el que por primera vez se coincide en una sola meta general; tanto los defensores y operadores de un Estado central como los que habitan en las regiones, tienen la misma pretensión descentralizadora aunque con diferentes matices. Hoy en México, un país de inequívoco espíritu centralista, es común hablar de descentralización aunque con diversas pretensiones: unos buscan la desconcentración de recursos y decisiones vitales, otros se suman al proceso más por disciplina que por convicción y otros más se incorporan a la dinámica descentralizadora porque ven en esta iniciativa una oportunidad para desarrollar sus responsabilidades con mayor autonomía y eficiencia.

Se parte del supuesto de que con esta última alternativa, además de mejorar la eficiencia en el trabajo, se tiende a liberar energías creadoras que activan positivamente reacciones en cadena. En este proceso nacional de descentralización, que parece irreversible, hay que tener presente que los productos finales estarán determinados por las historias específicas de cada lugar.

Esta perspectiva de coincidencia descentralizadora y, por qué no, de un ejercicio de auténtico federalismo, bien pudiera ser uno de los indicadores más evidentes del desarrollo y de la modernización de las sociedades contemporáneas.

Es frecuente observar los procesos de federalización (descentralizadora) como realidades emanadas de decisiones políticas, como producto de la recomposición del mercado, o como una medida administrativa de suyo compleja que requiere de enormes inversiones de recursos financieros, humanos y materiales. No obstante esta visión, en el México de la última década del siglo XX se ha optado por incrementar al mismo tiempo los procesos de descentralización y la consolidación del desarrollo regional como una alternativa para estimular nuevas oportunidades de evolución.

Observar este tipo de cambios desde el caso de Aguascalientes ofrece la oportunidad de comprobar la mencionada complejidad de los mismos. En este apartado se trata de mostrar que efectivamente, además de los impulsos lógicos del desarrollo económico y urbano para favorecer los procesos descentralizadores, también los factores políticos y culturales tienen y han tenido un papel decisivo. En particular se trata de analizar para Aguasca-

pp. 497-518. También es importante ver en la misma fuente a Rabiela Hira de Gortari, "Realidad económica y proyectos políticos. Los primeros años del México independiente", pp. 163-178.

lientes la coincidencia de varios procesos sociales que dieron lugar a la puesta en marcha de innovaciones educativas en el marco de un proceso descentralizador impulsado desde el centro, operado en la entidad y determinado por los procesos específicos de un desarrollo económico intensivo y sustentado en capital foráneo; por un desarrollo político en transición que capitaliza el trabajo de las últimas décadas y que vive también una fase intensiva de modernización en la toma de decisiones, debido en parte al respaldo coyuntural de una administración que se gestó a partir de 1992 y, finalmente, por el reconocimiento de que la sociedad hidrocálida ingresó en una fase evolutiva parcialmente modernizadora, es decir, heterogénea, urbanizada, industrial, educada, y proclive al cambio, aunque no necesariamente opuesta a las estructuras verticales de gestión.

En suma, en México se reúnen hoy dos condiciones que antes estaban separadas y que ahora actúan simultáneamente: la perspectiva regional y la global. Estas dos realidades conviven y, lejos de esperar una fricción resultante de sus propósitos, se observa una cualidad complementaria. Por otra parte, la complejidad que acompaña a los procesos de federalización (no centralista) debe observarse advirtiendo que no se parte de un supuesto apologético de la misma. Esta dinámica se puede convertir en una medida demagógica o en un efectivo motor de cambio y desarrollo. Esta postura, en última instancia, advierte que no todos los centralismos son negativos, y que no toda descentralización es positiva por sí misma. Es por todo ello que mientras se opera esta dinámica será menester evaluar paso a paso sus resultados con el fin de tener una valoración de sus efectos.

Modernización económica

El estado de Aguascalientes ha vivido un proyecto industrializador de continuidad transexenal. El crecimiento y desarrollo económico experimentado desde el sexenio de Enrique Olivares Santana (1962-1968) hasta el de Otto Granados Roldán (1992-1998), ha transitado de la planeación a la promoción de la infraestructura y de ésta al impulso de la inversión foránea nacional y extranjera.[7]

Por lo que se refiere a la planeación, el profesor Olivares y sus colaboradores diseñaron los primeros planes de desarrollo industrial e hicieron un importante esfuerzo para dotar a la ciudad capital de equipamiento urbano.

Contribuyendo a este esfuerzo industrial y urbano, los siguientes gobernadores ampliaron notablemente la infraestructura industrial y comercial

[7] No se trata de fases excluyentes, sino de énfasis.

con apoyo de inversionistas locales que se concentraron en la industria textil y del vestido y en una buena infraestructura de centros comerciales con influencia regional.[8]

El incremento de inversiones generó nuevas necesidades no económicas, vitales para el desarrollo industrial. Se intervino en el sistema educativo para ampliar la infraestructura y la formación de nuevos cuadros; la capacitación para el trabajo se convirtió en una actividad importante; se promovió la actualización en la organización del trabajo y, particularmente, se impulsó el desarrollo científico y tecnológico.

Cuando se presentó la iniciativa de descentralizar el sistema educativo, la medida coincidió con un crecimiento económico local que exigía decisiones con ritmos y métodos que no eran del todo compatibles con la estructura burocrática concentrada en el Distrito Federal. La apertura en la economía requería contar con un margen de decisión mayor en la materia, que permitiera sustentar el desarrollo de la formación de cuadros profesionales acordes con las necesidades de la nueva planta productiva a corto, mediano y largo plazos.

El Aguascalientes de los noventa plantea nuevas necesidades, rebasadas en ocasiones por la dinámica del crecimiento de la población; en los últimos treinta años el número de habitantes se duplicó. Este crecimiento tan veloz exigió de la administración pública ampliar los servicios en materia de salud, equipamiento urbano, vivienda y educación. Se encontraron el incremento de la población y las nuevas necesidades del desarrollo industrial adoptado en la entidad.

Otro factor que coincide con el crecimiento demográfico y económico fue el también veloz debilitamiento del capital local y un desarrollo paralelo recompensado por el incremento de los capitales foráneos.[9]

En resumen, el desarrollo económico de las últimas tres décadas y la inversión foránea han facilitado la instrumentación de las iniciativas descentralizadoras porque los patrones de productividad y las características que se exigen de la mano de obra calificada coinciden con la necesidad de tener un margen de autonomía en las decisiones para poder seguir el ritmo de los cambios y aceptar los retos que establece la nueva dinámica mundial de la economía, la cual ha impulsado la ampliación de los campos de saber, parti-

[8] Para ampliar la información, véase C. B. Barba, "Cambio social y económico en Aguascalientes", *Espacios*, febrero-julio de 1996, año V, núms. 21-22, pp. 27-40.

[9] Además de los textos oficiales sobre la estadística básica del desarrollo reciente en Aguascalientes, muchos de los datos y las reflexiones que se han generado en torno al desarrollo de los últimos 20 años en la entidad pueden verse en la reciente obra de Fernando Salmerón Castro, *Intermediarios del progreso. Política y crecimiento económico en Aguascalientes*, México, CIESAS, 1997.

cularmente aquellos que se ocupan de estudiar las tendencias del mercado internacional y las posibilidades de desarrollo que se gestan en los ámbitos local y regional.

El desarrollo industrial no es sinónimo de éxito. En particular, para delimitar con precisión el impacto y la naturaleza del cambio económico en Aguascalientes, hay que tener presente que el crecimiento no es lo mismo que el desarrollo.[10]

Modernización política

Como la modernización económica, la política ha evolucionado en un sentido que también favorece la descentralización en tanto que ésta se presenta en un momento en el que coinciden dos procesos específicos: uno de reconfiguración de la élite política que había gobernado en las últimas tres décadas, y otro con el que se da inicio a la alternancia partidaria y se vislumbra para la ciudadanía la posibilidad real de concebir a los procesos electorales como una vía franca de acceso al poder.

Mientras que en el contexto nacional se experimenta un cambio político pausado y preocupante, en Aguascalientes se vive un proceso similar, aunque ambientado por una evolución económica positiva como la antes descrita.Esta evolución política, que coincide con el desarrollo económico de los últimos 20 años, se intensificó coyunturalmente con la llegada a la gubernatura de Otto Granados Roldán.

Cuando se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (1992), Aguascalientes vivía un ambiente político con nuevas demandas y nuevos actores que desde el gobierno del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega (1986-1992) anticiparon la alternancia política con la que el PAN se convirtió en un actor relevante del escenario político.

El crecimiento demográfico de los últimos veinte años dio lugar al surgimiento de grupos sociales organizados en torno a la ecología, los derechos humanos, el género y la promoción de la democracia, entre otros. En este mismo periodo los empresarios también cambiaron sus formas de operar; se volvieron más activos en política y más atentos al desempeño de la administración pública. Igualmente se organizan para atender los asuntos relacionados con sus negocios y se ponen de acuerdo para convertirse en uno de los grupos importantes de observación electoral.

[10] Crecimiento alude a la dimensión cuantitativa, mientras que desarrollo implica una dimensión cualitativa que supone un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Es posible que en la entidad se esté dando un proceso más cercano a lo primero que a lo segundo.

La Iglesia católica también adoptó un nuevo esquema de comportamiento en su dirigencia. A partir de su llegada a Aguascalientes en 1982, el obispo actual se ha caracterizado por establecer un contacto mucho más amplio con la ciudadanía a través de los medios de comunicación, y se ha ocupado de tratar temas que antes no se abordaban públicamente. Desde la dirigencia religiosa se habla de la educación, los procesos electorales, el papel del Congreso local, el desempleo, la devaluación, la delincuencia, etcétera. Esta tendencia a asumir una mayor participación e injerencia en temas públicos ha colocado a la Iglesia católica en una posición crítica en la que se audita con mayor frecuencia las políticas del gobierno en turno.

A la par de lo anterior, el sistema de partidos se ha diversificado notablemente. Hoy además del PRI, que ganó todos los procesos electorales desde 1946, desempeñan también un papel relevante otros 7 partidos, aunque destacan por las simpatías electorales el PAN, el PRD y el Partido Cardenista. El PRI llegó a la década de los noventa en un momento crítico, que se capitaliza a favor de la oposición en 1995, cuando el PAN ocupa la mayoría en el poder legislativo y las presidencias de los municipios más importantes del estado (Aguascalientes, Calvillo, Rincón de Romos, Cosío).

El desprestigio que el PRI acumuló durante años como generador de corrupción, el desgaste de una estructura partidista que prácticamente no cambió su esquema de acción y que se rezagó en relación con los cambios de la sociedad y a las nuevas demandas que ésta planteaba, lo han llevado a una situación donde hasta el momento no se vislumbran evidencias claras de que se haya terminado el proceso de deterioro. El mejor indicador de esta crisis es la disminución de las simpatías electorales de los últimos 20 años, que muestran una tendencia claramente decreciente de los votantes a su favor.[11]

La crisis electoral del PRI viene a su vez precedida por una rearticulación de la élite política que por muchos años ha identificado como cabeza al profesor Enrique Olivares Santana, una rearticulación en la que los que fueron pilares durante muchos años han desaparecido o se han debilitado. Un primer ejemplo se puede apreciar en el campesinado, que fue durante muchos años un soporte básico del PRI, pero disminuyó notablemente su presencia cuantitativa, así como en la participación que tiene dentro del PIB.

La clase magisterial también ha dejado de ser un pilar unificado e importante en esta tradición política. Ha crecido y se ha diversificado en tanto grupo de clase media aunque también ha conservado vigentes muchas fidelidades; sin embargo, tal diversificación parece cobrar con el paso del tiempo

[11] La evolución de los votos por tipo de elección en el ámbito local se puede consultar en el trabajo de Fernando Salmerón antes citado y en Andrés Reyes Rodríguez, *Elecciones o designaciones*, Aguascalientes, IEA, 1992.

una mayor intensidad, que eventualmente ha dado lugar a divisiones o desprendimientos forjados abierta y silenciosamente; que han terminado por replegar su capacidad de influencia, toda vez que ellos también han resentido la etapa crítica que vive el PRI. Un elemento estratégico que permite entender los pormenores del cambio en el magisterio es el papel que jugó el liderazgo del profesor Jorge Ortiz Gallegos (1989) cuando encabezó un movimiento que contó con muchas simpatías gestadas fuera del ámbito de control del grupo en el poder, aunque finalmente se hubiese integrado a éste.

Otro de los soportes del olivarismo que también se debilitó notablemente fue el de los empresarios locales. Muchos de los grandes y pequeños empresarios que tradicionalmente apoyaban las políticas del gobierno entraron en una crisis financiera y de mercado que pronto los obligó a irse a la quiebra o a vender sus negocios. Quienes sobrevivieron lo hicieron concentrados en recuperar fuerza y preparándose para no sucumbir ante el peso del capital externo nacional y extranjero. Al mismo tiempo que se conservaron algunas fidelidades, surgió también el espíritu de diversificación, de tal forma que ahora, con ciertos temores para definirse públicamente, puede verse que algunos miembros de esta agrupación son simpatizantes o militantes del PAN o no se identifican con partido alguno. En suma, se puede decir que no se disminuyó el interés político de los empresarios, sino que cambió de perfil para adecuarse al nuevo esquema de diferenciación que está en marcha.

Con la disminución de la clase campesina y la diversificación del magisterio y los empresarios, sobrevinieron en los años ochenta las muertes de dos líderes importantes que daban peso y vigor al sistema político local: el jefe de la Iglesia católica, el obispo Salvador Quezada Limón[12] y el de los obreros agrupados en la CTM local, Roberto Díaz. Ambos habían sido por más de 20 años líderes indiscutibles de sus respectivas agrupaciones y al mismo tiempo aliados del grupo en el poder.

Este lapso de fragilidad política del PRI coincidió con un desarrollo evidente del PAN, partido que empezó a figurar de manera importante, al menos en el ámbito electoral, a partir de los años ochenta.[13] La nómina de sus militantes y simpatizantes se fue acrecentando, entre otras razones por el natural acercamiento de sus tesis con la tradición católica de muchos

[12] En la segunda mitad de la década de los setenta, hubo en la Iglesia local un problema serio que incluso orilló a Roma a alejar al obispo de la diócesis, pero por gestiones de la burguesía local éste regresó con mayor fuerza. Para ampliar información sobre este suceso, véase el trabajo de Yolanda Padilla, *Con la Iglesia hemos topado*, Aguascalientes, IEA, 1991.

[13] Las cifras oficiales referentes a los comicios federales, estatales y municipales ocurridos en las últimas dos décadas muestran claramente esta tendencia. Fernando Salmerón, *op. cit.*

aguascalentenses, pero también porque se encontraba en este partido una posibilidad confiable, al menos en principio, para castigar el comportamiento del PRI. El PAN, por otra parte, se convirtió en el baluarte de la democracia y ha representado por ello una de las demandas rezagadas de la ciudadanía de fin de siglo.

Con este partido surgió la posibilidad real de la alternancia sin violencia y además se abrió un esquema de diversificación similar al que se ha gestado en los niveles económico y social. Si bien el proceso no se ha consolidado definitivamente, sí se puede tener la seguridad de que tampoco retrocederá.

El sexenio de Granados (1992-1998) merece un comentario aparte. Llega a la gubernatura en el contexto de la crisis que afecta al PRI y en general al grupo en el poder; durante el principio de su gestión asume nuevos esquemas de acción y decisión que luego confirmarían un estilo de gobierno *distante* de los métodos tradicionales. Gana el proceso electoral de manera clara y lo hace con la bandera de una nueva generación, tesis que por su implícita relación con su propia juventud y por el nexo que tenía con el entonces exitoso presidente de la República, suponía cambios cualitativos en el gobierno y en el partido. Ya como gobernante impulsa un concepto de administración eficiente por medio de varias reformas que tienen como denominador común la modernización integral.

En la ceremonia de inicio del ciclo escolar 1997-1998, el gobernador dijo:

> En Aguascalientes, desde el inicio de la presente administración, tomamos a la educación como la más alta prioridad, con la convicción de que ofrecer una buena educación es no sólo condición de un sólido desarrollo económico y político, sino también, de manera especial, porque contribuye a lograr el bienestar social de los aguascalentenses y es la mejor fórmula para una genuina redistribución de la riqueza.

Esta postura condujo a que se destinaran amplios recursos a este renglón de la administración pública, así como a estimular múltiples innovaciones, aprovechando la coyuntura que le dio el proceso de federalización no centralista del sistema educativo. En su segundo informe (1994) ratificó que nada de lo hecho hasta entonces en materia educativa se podía haber logrado con un esquema centralizado.[14]

En síntesis, coincidieron en Aguascalientes un desarrollo económico local intensivo y con características de continuidad, una política nacional que impulsaba la descentralización de la educación y un proyecto personal que

[14] Gobierno del Estado de Aguascalientes, *Segundo Informe de Gobierno del licenciado Otto Granados Roldán,* Aguascalientes, Coplade, 1994.

se volvió factible porque no tuvo ni ha tenido el contrapeso de la clase política que le precedió, ya que en ese momento intentaba reactivarse para sobrevivir al peligro de una posible desaparición o al menos de un notable debilitamiento.

Las innovaciones educativas que se han aplicado en Aguascalientes capitalizaron la coincidencia de factores objetivos y subjetivos, aunque todavía resta por determinar la profundidad y duración de los cambios.

La cultura como desarrollo y factor de descentralización

El desarrollo o el crecimiento económico y la modernización política coincidieron en el tiempo y sirvieron de plataforma para impulsar una reforma educativa con altas dosis de iniciativa local, pero la explicación no termina en esta frontera. Es necesario advertir que en esta empresa se conjugaron los hábitos propios de la cultura aguascalentense, que actúa como enlace de los dos primeros desarrollos y, eventualmente, adopta sus propios criterios de conducción de los procesos centralizadores o —como en este caso— de la descentralización de funciones. En otras palabras, en las innovaciones educativas que se están instrumentando en el estado van implícitos los patrones de conducta de la sociedad. Esta perspectiva parte del supuesto de que la descentralización es un fenómeno cultural y no sólo una medida administrativa y política.

Asumir la responsabilidad de un sistema educativo que se independiza en algunas funciones del gobierno central, es aceptar un reto con muchas oportunidades, pero también con muchos riesgos. Dirigir casi de un día para otro a cerca de diez mil trabajadores de la educación y a más de mil doscientos centros escolares, administrar los montos financieros correspondientes, instrumentar políticas de acción cercanas a la comunidad y alternar con una línea sindical resistente y atenta al impacto del cambio, es una tarea que si no logra apoyo social y resultados inmediatos se podría convulsionar y tornarse incontrolable.

Este compuesto cultural supone otras dos realidades que deben advertirse. Por un lado indica que con él hay disposición al cambio pero no de cualquier tipo. Aceptar con pocas resistencias las innovaciones no modifica, por ejemplo los patrones de autoridad vertical a los que se está acostumbrado.

Por otra parte, el compuesto cultural de la federalización indica además que la necesidad de contar con autoridad es también de constituir un liderazgo confiable como una tarea fundamental; integrar una dirigencia de esta índole no es algo sencillo, sobre todo cuando se actúa en una empresa donde ocupan la dirigencia personas carentes de formación normalista y cuando la

influencia del centralismo sólo ha cedido parcialmente, es decir, cuando esta política de Estado apenas recorre una de sus primeras etapas.

Las innovaciones educativas en el estado contaron con el impulso vital de la cultura local que, con un sentido paradójico y recurrente, muestra cómo pueden fusionarse de manera exitosa formas colectivas permeables a la autoridad, al mismo tiempo que se está abierto al cambio.[15]

A manera de conclusión, podemos afirmar que las innovaciones educativas que se aplican a sociedades que viven procesos descentralizadores no se pueden observar ni evaluar sólo a partir del sentido común. Antes bien, es necesario contar con referencias analíticas provenientes de la teoría y sobre todo de experiencias concretas que ofrezcan respuestas claras y confiables.

Además de un contexto económico de crecimiento que favorece los procesos descentralizadores, los factores políticos y culturales también han desempeñado un papel decisivo.

El devenir del sistema educativo de Aguascalientes

Los antecedentes: mayo de 1992

Cuando la política educativa mexicana, respondió en 1940 a los cambios políticos que dejaban atrás algunas orientaciones del gobierno de Lázaro Cárdenas, favoreció un proceso de centralización de la educación al eliminar algunas direcciones estatales en el país.[16] Éste fue el caso de Aguascalientes. La medida tenía entre sus propósitos fortalecer el sistema educativo en el marco de la política de Unidad Nacional. Según Meneses (1991), la tendencia nacionalista y democrática que predominó entonces fue muy loable en sus miras filosóficas, pero quedó trunca en los medios para hacerla realidad, pues se ciñó casi exclusivamente a desarrollar una cruzada contra el analfabetismo y a reestructurar la educación primaria, dando prioridad a la instrucción.[17]

[15] No es ésta, por cierto, la primera ni la única paradoja a la que se enfrenta la explicación de la complejidad del comportamiento social.

[16] El 7 de enero de 1940 fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el Convenio de Federalización de la Educación Primaria que habían firmado el titular de la SEP y el Gobierno del Estado de Aguascalientes. Este convenio buscaba la unificación de la acción educativa en el ámbito nacional y la unión de los presupuestos federales, estatales y municipales. Dispuso la desaparición de la Dirección General de Educación Pública en el estado y sus funciones fueron asumidas por la Dirección de Educación Federal (DEF) estatal, con una creciente participación de la Sección 1 del SNTE en Aguascalientes.

[17] Ernesto Meneses, *Tendencias educativas oficiales en México, 1934-1964*, México, CEE-UIA, México, 1988, p. 565.

El interés por elevar el índice de escolaridad de la población se reforzó más tarde con el Plan de Once Años. Posteriormente, como fruto de la política educativa del sexenio 1964-1970 se logró incrementar la capacidad total del sistema en 43% respecto del sexenio anterior, lo cual es notable si se toma en cuenta el acelerado aumento que experimentó la población mexicana por esas fechas. En las décadas que van de 1950 a 1980, en general, el sistema escolar respondió a las necesidades creadas por el crecimiento demográfico, el de la urbanización y el de la industrialización, por lo que experimentó un acelerado desarrollo, aunque esta expansión, sin embargo, no pudo abatir por completo los problemas tradicionales de la deserción, el bajo rendimiento y la reprobación escolares. Además, la escuela mexicana no pudo contribuir a equilibrar las desigualdades regionales ni sociales del país que, por el contrario, parecían agudizarse.[18]

Paralelamente a este proceso de federalización centralizada y de atención cuantitativa en el sistema educativo, las organizaciones gremiales de maestros se unieron y crearon en 1943 el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), que pronto logró involucrarse en la toma de decisiones, en el contexto de una alianza estratégica entre el Estado y las organizaciones de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) del partido oficial.[19]

En el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se comenzó a hablar de la incapacidad del gobierno para ofrecer más y mejores niveles de educación a la población. Fue así como se instrumentó una reforma que dio la pauta para iniciar un proceso de descentralización en el país. Se buscó dar salida a la crisis de autoridad que sufrió la sociedad mexicana, y que desembocó en el 2 de octubre de 1968, por el camino de reformar la educación, no sólo la universitaria sino también la primaria y la secundaria. La educación media superior continuó creciendo desarticuladamente en sus distintas modalidades, para conformar así un archipiélago de enfoques, planes, programas y problemas.

Dentro de la estructura burocrática de la SEP, la instancia principal que estaba encargada directamente de controlar la acción educativa en los estados era la Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios (en adelante DGEPET). Esta Dirección General surgió desde 1936,[20] y

[18] Véase Pablo Latapí, *Mitos y verdades de la educación mexicana, 1971-1972, una opinión independiente*, México, CEE, 1979, pp. 19 y 20. Pablo Latapí afirma, además, que "la gratuidad de la educación pública ha actuado más como apaciguador social para los pobres, que como medio para la realización efectiva de una justa distribución de educación".

[19] Sobre el SNTE, véase: Gerardo Peláez, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,* 1984.

[20] La designación de DGEPET fue adoptada a partir del 1° de enero de 1936, pues anteriormente, desde 1924, era conocida como Departamento de Escuelas Rurales e Incorporación de

fue la que en 1940 y 1941 estuvo encargada de firmar con los gobiernos estatales los convenios de "federalización" de la enseñanza. Como en esa época el nivel educativo predominante en la República mexicana era el de primaria, esta dirección adquirió gran importancia.[21]

En 1941, se reorganizó la DGEPET para enfrentar las nuevas condiciones propiciadas por el proceso de "federalización" —en realidad se trataba de una centralización— y se propuso: "corregir deficiencias e impulsar la labor orientadora de la obra educativa, con el objetivo de mejorarla cualitativa y cuantitativamente". Para ello era necesario "reglamentar y controlar convenientemente el trabajo de las Direcciones de Educación Federal, de las inspecciones escolares y de las escuelas" en los estados. Para el caso de Aguascalientes, la Dirección de Educación Federal en el estado tuvo fuerte autoridad en el desarrollo de la acción educativa estatal. Paulatinamente, entre 1940 y 1978, los funcionarios federales fueron definiendo el rumbo de la educación pública en la entidad, aunque en el Plan de Once Años se creyó que para aumentar la cobertura educativa en el país era conveniente que participaran los gobiernos estatales y municipales.

En el momento en que se firmó el Convenio, la DEF tendría que administrar a 116 maestros federalizados repartidos en 18 escuelas y 56 federales, adscritos a 4 planteles. La población escolar total era de 15 000 educandos, de los cuales 6 000 pertenecían a las escuelas federalizadas y 1 600 a las federales. En las escuelas particulares reconocidas había 600 niños y en las escuelas particulares clandestinas alrededor de 300, lo que daba un total de 8 500 alumnos, por lo que se calculaba que poco más de 5 000 niños quedaban "dedicados a la vagancia".[22]

La centralización favoreció el burocratismo, al grado de que en un mismo estado llegó a haber hasta 17 funcionarios de la SEP que no se comunicaban entre sí, sino cada uno con su autoridad central. Además, la heterogeneidad de los estados ameritaba una atención especial a cada uno de ellos. De esta manera se comenzó a manejar la idea de la descentralización educativa, pues los problemas no podían resolverse con los mismos esquemas. La atención a la demanda escolar, a pesar de los esfuerzos continuados y progresivos de los gobiernos, era deficitaria, particularmente en las zonas rurales y semiurbanas, y la calidad de la educación era muy baja.

la Cultura Indígena. Por otra parte, en febrero de 1941 se creó la Dirección General de Supervisión y Orientación Técnica (DGSOT), que controlaba a los inspectores escolares. Pero en 1943 estos funcionarios pasaron a la DGEPET. En 1951 se fusionaron la DGEPET y la DGSOT.

[21] Véase las *Memorias oficiales de la SEP*, desde los años 1941 hasta 1982, en el Archivo Histórico de la SEP (AHSEP).

[22] AHEA, SGG, 1941, 131.VIII-B.

Fue así como en 1978 se puso en marcha el proceso de desconcentración tratando de: "aprovechar la fuerza social, el talento y la voluntad presentes en las entidades federativas; asegurar el acceso de todas las regiones del país a la cultura y a la educación; y mejorar la eficiencia de los servicios educativos".[23] La desconcentración dio lugar al establecimiento de 31 delegaciones generales, que funcionaron como órganos operativos de la acción educativa, y los órganos centrales de la SEP conservaron la rectoría de la educación con carácter nacional. La Delegación General de la SEP en el estado de Aguascalientes quedó formalmente instalada el 22 de marzo de 1978, de conformidad con lo dispuesto en la publicación del *Diario Oficial de la Federación* de esa misma fecha, siendo presidente de la República José López Portillo; gobernador del estado, J. Refugio Esparza Reyes, y secretario de educación pública, Fernando Solana.

El primer delegado de la SEP en la entidad fue el contador público Humberto Martínez de León, quien había sido rector y el principal impulsor de la creación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. El mismo ex delegado expone la forma en que fue invitado a participar en el proyecto de descentralización.

> El Licenciado Solana me dijo que me iba a dar mi nombramiento, luego me pidió que fuera con el gobernador del estado y le diera a conocer el acuerdo del Presidente de la República, ya que esto viene desde allá. Después que me dio el nombramiento, se me explicó que, de manera paulatina, iba a empezar a administrar todos los subsistemas educativos. La idea original era que una sola persona manejara todos los niveles de educación, desde preescolar hasta nivel superior, para que posteriormente ese funcionario tuviera todo y se lo entregara al gobierno del estado, ése era el propósito. Recibí mi nombramiento, hablé con el gobernador, que era el profesor Refugio Esparza, me felicitó y luego hablé con las personas que manejaban la educación, porque había mucha falta de información sobre qué iba a ocurrir, me reuní con los representantes del sindicato y la sección uno de los maestros, me reuní con los maestros más connotados, entre ellos el profesor Enrique Olivares Santana, siendo él en ese entonces líder del Senado y líder de Banobras.[24]

El primer obstáculo para desarrollar esta encomienda federal fue colocado por la Sección 1 del SNTE. Según el mismo Humberto Martínez de León,

[23] Citado en Concepción Martínez, *Aguascalientes: un ensayo de descentralización (1982-1988),* 1994, p. 184.

[24] Entrevista de Salvador Camacho Sandoval al contador Humberto Martínez de León, Aguascalientes, Ags., 23 de abril de 1996.

su nombramiento afectó el poder del sindicato, ya que éste "manejaba la distribución de las plazas, las asignaciones, los movimientos de maestros, etcétera, y el director federal sólo consentía".[25] En una visita de trabajo del titular de la SEP, Fernando Solana, se le expusieron los avances realizados, la situación difícil de las normales y los problemas que se discutían con el sindicato. "El licenciado Solana se metió a fondo, pues se tuvieron entrevistas con varias personas" pero los problemas continuaron. En febrero de 1979, el líder sindical, Salvador Martínez Macías, declaró que el comité ejecutivo de la Sección 1 del SNTE había enviado a la SEP la propuesta de reestructuración de funcionarios de la delegación y expresó que no era posible que la educación estuviera en manos de gente ajena al magisterio, ya que desconocía la problemática y no estaba interesado en el sistema educativo.[26]

"El caso Aguascalientes" era visto con preocupación e interés por Fernando Solana, quien declaró que el gobierno federal consideraba al sector educativo de Aguascalientes y percibía que este problema era la expresión de la postura que asumía el SNTE en todo el país, a raíz de la desconcentración de funciones. El 7 de mayo de 1980, "Román y su gente se apoderaron de los edificios de la delegación y dijeron que no iban a salir hasta que cayera Martínez de León". El delegado salió a la ciudad de México y el día 9 entregó su renuncia. En rueda de prensa, ya en Aguascalientes, declaró: "renuncié para no seguir dando margen a agitación".[27]

El nuevo delegado fue el profesor Mario Aguilera Dorantes, quien permaneció en su cargo de 1980 a 1985.[28] Su objetivo fue continuar con el proceso de desconcentración, manteniendo una relación prudente y negociada con la dirigencia sindical. Prometió que trabajaría para ofrecer educación básica de 10 años para toda la población; vincular la educación terminal con el

[25] *Idem.*

[26] *El Sol del Centro,* Aguascalientes, Ags., 17 de febrero de 1979.

[27] *Ibid.,* Aguascalientes, 13, 14, 15 y 29 de abril de 1980; 5, 8, 9, 10, 11 y 13 de mayo de 1980. Véase también Humberto Martínez de León, *Renuncia del C. P. Humberto Martínez de León a la Delegación de la SEP, en el estado de Aguascalientes e Informe de Actividades,* Aguascalientes (grabación). También se encuentran aquí las intervenciones de Fernando Elías Calles, Mario Aguilera Dorantes y J. Refugio Esparza Reyes.

[28] Oaxaqueño de origen, Mario Aguilera Dorantes pertenece a la época de oro de la Escuela Nacional de Maestros, fue alumno de Antonio Caso, Lauro Aguirre y Moisés Sáenz; fue uno de los pioneros de la escuela rural mexicana, impulsor de la escuela socialista y cercano colaborador de Jaime Torres Bodet cuando éste fue secretario de Educación Pública y director general de la UNESCO. Oficial mayor de la SEP en dos ocasiones. Durante muchos años presidió el Consejo Nacional Técnico de la Educación y después fue llamado para responsabilizarse de las delegaciones de Zacatecas y Aguascalientes con la encomienda de poner en marcha el proyecto de descentralización que ya había considerado necesario años atrás, cuando trabajaba con Torres Bodet. Educador sólido de personalidad recia, y con mucha autoridad moral y educativa.

sistema productivo de bienes y servicios; elevar la calidad de la educación; mejorar el nivel cultural y aumentar la eficiencia del sistema educativo.[29]

El sistema educativo del estado de Aguascalientes formaba parte del *Programa Nacional de Descentralización de los Servicios Educativos.*[30] En noviembre de 1984 se firmó el Convenio de Coordinación entre el gobierno del estado, encabezado por Rodolfo Landeros Gallegos, y la SEP, por conducto de su titular, Jesús Reyes Heroles, para la prestación de los servicios de educación básica y normal en Aguascalientes. De esta manera, se reorganizó la Delegación General y cambió su denominación a Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (Usede) que, hasta 1986, operó los servicios de educación básica y normal. Posteriormente, y de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Coordinación, la Usede se convirtió en Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SSCEPE), que se creó para dirigir, operar y supervisar tanto los servicios de educación básica y normal como los servicios estatales educativos conforme a los programas aprobados.[31]

El Consejo Estatal de Educación Pública se instaló el 12 de noviembre de 1984, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Presidencial y en el Acuerdo de Coordinación para la Descentralización de la Educación Básica y Normal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 9 de noviembre de 1984 y en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Aguascalientes*, el día 21 de octubre del mismo año. Otra de las acciones realizadas fue la suscripción de un convenio entre la SEP y el gobierno del estado de Aguascalientes, por medio del cual se regulaba la matrícula en los planteles de normal y bachillerato. Por otra parte, la Dirección General de Educación Preescolar, en estrecha vinculación con el área operativa de la entidad, comenzó a difundir los documentos relativos al proceso de descentralización en los aspectos técnico, pedagógico y administrativo, mediante reuniones de análisis con directivos y educadoras. Lo mismo se hizo en el área de educación especial.[32]

La maestra María Elena Escalera, quien fue jefa del Departamento de Estudios y Proyectos de la Usede, recuerda que uno de los objetivos más importantes de "don Mario" era "pensar la educación en función de las necesidades del estado", aunque reconocía que seguían existiendo iniciativas centrales que frenaban esta política.[33] Algunos de los trabajos promovidos

[29] *El Sol del Centro*..., 21 y 28 de mayo de 1980; 10, 16 y 17 de junio de 1980.

[30] Concepción Martínez, *op. cit.*, p. 185.

[31] *Ibid.*, pp. 185-186.

[32] *Ibid.*, pp. 187-188.

[33] Entrevista de Salvador Camacho Sandoval a María Elena Escalera, Aguascalientes, Ags., 2 de abril de 1996.

por el proceso descentralizador fueron: elaborar material educativo con contenido regional, coordinar las actividades y organizar trabajos de microplaneación para atender a las pequeñas comunidades, participar en la toma de decisiones sobre construcción de escuelas y contratación de maestros.

Todo esto formaba ya parte del proyecto de *revolución educativa*, que había impulsado el gobierno de Miguel de la Madrid, con el licenciado Jesús Reyes Heroles al frente de la SEP, y que pretendía dotar a los municipios y estados de atribuciones legales para ampliar sus funciones y competencias y atender las demandas de sus habitantes, al tiempo que pretendía satisfacer las necesidades básicas en educación y otras áreas. Para el director general de la Usede, la revolución educativa era parte de la transformación que necesitaba el país, y la descentralización educativa avanzaba "con lentitud, pero con profunda seguridad", por la importancia y trascendencia del proyecto.[34]

La relación con el SNTE era difícil porque la dirigencia nacional no estaba apoyando las medidas. Su postura inicial era clara; en una ocasión el líder nacional del SNTE, profesor Alberto Miranda Castro, en una visita que hizo a Aguascalientes declaró que la "revolución educativa" mencionada por la SEP eran "puras palabras" pues, según él, no se habían definido sus objetivos. En otra ocasión, el líder estatal del sindicato, Marco Arturo Reyes Ugarte, también cuestionó el proyecto de la revolución educativa y dijo que se había hecho detrás de un escritorio y no respondía a las necesidades reales del país, además de que daba a entender que los maestros no tenían la preparación suficiente para educar a la niñez. Concluía asegurando que el SNTE se oponía a dicho proyecto y que le correspondía a la SEP "dar su brazo a torcer". Sosteniendo esta postura, los dirigentes sindicales reprobaron un diagnóstico del sistema educativo estatal elaborado por la Usede y la Universidad Autónoma de Aguascalientes, y se opusieron a la medida que, con carácter nacional, determinaba que la educación básica comprendería un año de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria, porque, según ellos, afectaría a 800 maestros; asimismo, objetaron la medida que elevaba la educación normal al nivel de licenciatura. Para la dirigencia local, los maestros de Aguascalientes estaban bien preparados, porque, según expresaron, más de 90% tenía estudios de licenciatura y una o dos especialidades.[35] La postura del SNTE frente a la política educativa federal era en general, ambigua y contradictoria. Algunas veces declaraba estar en contra y en otras ocasiones decía apoyarla.

[34] *El Heraldo,* Aguascalientes, Ags., 10 de febrero de 1984.

[35] *El Sol del Centro*..., 17 de julio de 1984; *El Heraldo*..., 25 de febrero de 1984; *Hidrocálido*, Aguascalientes, Ags., 24 de junio de 1984 y 24 de diciembre de 1984.

El 16 de julio de 1984, el gobernador Rodolfo Landeros y el secretario de Educación Pública, Jesús Reyes Heroles, firmaron el convenio de creación del Consejo Estatal de Educación Pública (CEEP) y la Secretaría de los Servicios Coordinados a Descentralizar de Educación Pública en el estado,[36] con el fin de establecer criterios, normas, modalidades y mecanismos precisos para dirigir, operar y supervisar los servicios de educación básica y normal y los servicios estatales de educación, evitando con ello la duplicidad de funciones y el despilfarro de recursos. El día 12 de noviembre, en presencia de Jesús Reyes Heroles, quedaron constituidos el Consejo Estatal de Educación Pública, cuyas funciones eran vigilar y promover los servicios educativos en el estado, y la Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado (SSCEPE). En esta ocasión Aguilera Dorantes dijo que la revolución educativa y la descentralización eran procesos inseparables, e insistió en señalar que era necesario rescatar los valores que dieron prestigio a la escuela rural mexicana.[37]

La coordinación de los gobiernos estatal y federal hizo posible la unificación de criterios y planes de acción en lo relativo a la administración, prestación y control de los servicios educativos, lo que culminó, entre otros aspectos, con la formulación del *Programa a mediano plazo, 1984-1988*, como una aportación importante para promover un desarrollo más planeado de los servicios educativos de la entidad. Como antecedentes de este trabajo están los planes estatales de 1979, 1981 y 1983. Las acciones que se emprendieron para apoyar el proceso de descentralización y coordinación de los servicios educativos incluyeron entre otras, el establecimiento del Consejo Estatal Técnico de la Educación; la instalación de 1083 asociaciones de padres de familia; la integración de nueve comités municipales de educación y seis subcomités en el municipio de Aguascalientes; la creación del Comité Sectorial de Educación Pública, Cultura, Recreación y Deporte; además, se firmó un acuerdo entre el gobierno del estado y los presidentes municipales para que el presupuesto de construcción y reparación de escuelas fuera aplicado atendiendo a las necesidades de cada municipio.

Para Aguilera Dorantes, el problema educativo de México era fundamentalmente de calidad, toda vez que el asunto de la cantidad ya estaba casi resuelto.[38] En el caso de Aguascalientes, decía que sólo quien no quería no aprovechaba los servicios de educación básica. Propuso dar continuidad a

[36] *Hidrocálido*..., 17 de julio de 1984.

[37] El CEEP quedó constituido por representantes de las instituciones siguientes: SEP, SPP, Seplade, Capfce y SNTE. *El Sol del Centro*..., 12 y 13 de noviembre de 1984.

[38] La calidad de la educación se refería fundamentalmente a la promoción de aprendizajes sólidos y pertinentes en los alumnos, aunque la conceptuación sobre este polémico término estaba en sus inicios.

los niveles educativos, evitar el exceso de contenidos, equilibrio entre lo teórico y práctico, y entre lo cognoscitivo, afectivo y psicomotor. Además se pronunció por mejorar el magisterio y mencionó la necesidad de combatir la deserción y reprobación en las escuelas.[39] En una entrevista que concedió al final de su periodo comentó:

> A mí me preocupa mucho este problema y pensando en su solución, nos dimos a la tarea, junto con la UAA, de formar investigadores en educación y posteriormente enfocamos el esfuerzo de estas personas al estudio de la calidad educativa en el estado. Entonces hicimos un diagnóstico, que resultó ser un trabajo realmente extraordinario, pero que despertó malestar entre los maestros, pues se sintieron ofendidos. Yo pensaba publicar el documento, con el ánimo de concientizarlo y esperando que tomara la actitud de un enfermo inteligente, que cuando le llegan los exámenes clínicos no dice: "Los doctores son unos idiotas, yo estoy muy bien", sino que reconoce que está enfermo y se pregunta: "¿Qué haré para aliviarme?", sin embargo esto no sucedió y no publicamos el documento. Reyes Heroles lo leyó y estuvo de acuerdo en que el trabajo no se difundiera, ya que esto llevaría al sistema educativo a un bache, por la reacción tan negativa que despertaría, principalmente entre los líderes del SNTE, puesto que la mayoría de los maestros ya habían aceptado que el diagnóstico se diera a conocer.[40]

En esta entrevista, Aguilera Dorantes es claro al señalar al SNTE como el principal obstáculo frente la publicación del diagnóstico y su posible discusión, que permitiría crear consensos y alternativas de solución; también deja ver que el Sindicato intentaba tomar el control de la educación en el estado:

> El Sindicato se opuso, sin dar argumentos sólidos. Desafortunadamente han caído en la demagogia. En el diagnóstico resultó que uno de los factores que influyen en la baja calidad de la educación es el Sindicato. Las respuestas de los maestros entrevistados fueron claras. Pero en eso sí yo no estoy de acuerdo, porque el Sindicato no tiene la culpa. Somos nosotros que hemos declinado nuestra autoridad ante él y se la hemos entregado.

Aguilera Dorantes frente a la actitud de los maestros que rechazaron los resultados del diagnóstico fijó su postura retomando su experiencia en la escuela rural mexicana: "Los maestros de entonces eran muchachos improvi-

[39] *Hidrocálido...*, 13 y 14 de septiembre de 1984.

[40] Yolanda Padilla y Salvador Camacho Sandoval, "La trayectoria profesional y humana de un educador. Entrevista con Mario Aguilera Dorantes", *El Unicornio,* núm. 67, Aguascalientes, Ags., 24 de febrero de 1985.

sados que tenían una ventaja sobre los de ahora: reconocían su ignorancia y pedían consejo. Los de ahora no aceptan un consejo, pero siguen siendo igualmente ignorantes".[41]

El diagnóstico acrecentó los desacuerdos entre las autoridades educativas y el SNTE, que pronto se enfrentaron en un conflicto manifiesto. La dirigencia sindical se oponía a la política educativa del gobierno federal, en particular a la descentralización de los servicios educativos, porque veía amenazados sus intereses como organización experimentada, antigua y poderosa. Conflictos particulares como el del diagnóstico alimentaban las diferencias, hasta el extremo de que la dirigencia local optó por actuar como lo había hecho frente a Martínez de León. El conflicto principió con un movimiento dirigido a demandar salarios atrasados; sin embargo, dicha demanda culminó con la destitución del titular de la SSCEPE en los primeros días de febrero de 1985.

A manera de balance, al referirse a la política de descentralización educativa, después de su renuncia, Aguilera Dorantes dijo que se habían dado pasos importantes al respecto, e interpretó muy subjetivamente este proceso:

> ¿Que si se trata solamente de una desconcentración administrativa? La tesis de la descentralización educativa es muy clara. El gobierno del centro establece normas generales y en la provincia, de acuerdo a nuestra creatividad, las adaptamos a la región y las aplicamos. Allá se inspiran las medidas atendiendo al propósito de buscar la unidad nacional y aquí nosotros las adaptamos de acuerdo a nuestras posibilidades. En Aguascalientes el margen de decisión ha sido tan amplio que yo no hago caso de lo que dicen los del centro. Una vez sugerí en México que se hiciera un curso de comunicación entre delegados de provincia, para que se dieran cuenta de que cada quien pensaba distinto y hacía lo que quería. Lo tomaron como broma. A mí esto no me preocupa mucho. Yo tengo un cajón en mi escritorio que es el del olvido. Algo que me mandan y no me convence, allí lo tiro.[42]

Después de la renuncia de Aguilera Dorantes, entró a la SSCEPE el profesor José Santos Reyna, quien había trabajado como responsable del nivel primaria, tenía cierto prestigio entre los maestros y se le reconocía por ser un buen mediador. Sin embargo, su presencia como autoridad educativa se percibió como la de un directivo en transición. Reconoció que había problemas por resolver, pero que se estaban haciendo las cosas bien: "es mucho lo que nos falta, pero vamos a pasos agigantados".[43]

[41] *Idem.*
[42] *Idem.*
[43] *El Heraldo*..., 5 de diciembre de 1985.

Las relaciones con la Sección 1 del SNTE fueron tranquilas, tal vez porque en su interior se estaba decidiendo quién sustituiría al profesor Santos Reyna cuando en breve se ganara la negociación que se hacía para que la SEP aceptara gente del SNTE en las secretarías estatales. Sin embargo, las dificultades aparecieron, específicamente en el asunto de la distribución de plazas, ya que no siempre había una correspondencia entre lo que se planeaba y lo que se hacía. En una ocasión, el profesor Santos Reyna denunció la excesiva presencia del SNTE en "el reparto de plazas". Dijo que la SSCEPE no era responsable de la falta de trabajo para los normalistas que habían egresado en 1986, ya que la Secretaría a su cargo había autorizado 150 plazas para maestros de primaria y 60 para preescolar, y sin embargo, por petición del SNTE, dichas plazas se destinaron a maestros de Aguascalientes que estaban trabajando en otros estados.[44] Para esas fechas se apoyaba la descentralización, pero siempre y cuando no afectara la organización magisterial.[45]

El aumento de la influencia del SNTE era explicable para muchos. Sus presiones habían tenido buenos resultados en varias partes del país y, sobre todo, mantenía una fuerza de negociación política que lo llevó a poner condiciones en la SEP. Según declaró una autoridad educativa de entonces, "Carlos Jonguitud Barrios se salió con la suya, pues sacó el acuerdo con Miguel González Avelar de que los maestros del sindicato deberían estar a cargo de la educación en los estados porque eran quienes mejor conocían las delegaciones, y entonces se dispersaron por dondequiera en el país". Para Aguascalientes se apoyó al profesor Salvador Martínez Macías, quien había sido líder de la Sección I del SNTE y presionado a Martínez de León para que saliera de la delegación. Ya desde fines de los setenta el SNTE pretendía ocupar mayores espacios, y sólo cuando fue secretario de educación Miguel González Avelar se cumplió su meta. De hecho, la dirigencia del sindicato controló a sus agremiados y empezó a controlar la SEP mandando delegados a cada estado.[46]

[44] *El Sol del Centro*...., 24 de julio de 1986 y 18 de agosto de 1978.

[45] *Ibid.*, 1 de febrero de 1986.

[46] Durante el proceso de descentralización de 1982, el Comité Ejecutivo Nacional del SNTE presionó para lograr que se nombrara a sus propios candidatos como responsables de la educación en los estados. Al final el proceso terminó en una "reconcentración", con la modalidad de que la SEP llegó a entregar casi totalmente al CEN del SNTE decisiones que competían al Ejecutivo federal. El poder sindical afectó incluso la autoridad de gobernadores de los estados, provocando que algunos perdieran interés por la descentralización educativa porque consideraban que el poder central del sindicato constituía "una amenaza para el reconocimiento efectivo de su autoridad [...] El poder del SNTE ha llegado a plantear amenazas y presiones contra el propio presidente de la República". Se llegó, incluso, a proponer a Carlos Jonguitud como titular de la SEP. Véase Isaías Álvarez, "Antecedentes de la descentralización educativa", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, pp. 172-173.

El nuevo titular de la SSCEPE hizo importantes cambios de personal; algunos de los nuevos directivos pertenecían a la dirigencia del sindicato, la cual pudo colocar a otros de sus miembros como inspectores de zona.[47] Para el nuevo secretario de los Servicios Coordinados de Educación, la meta principal era elevar la calidad de la educación. Aseguraba que en Aguascalientes se tenía cubierta la demanda en materia educativa de nivel primaria en 100%, lo que obligaba a la Secretaría a fijarse como objetivo el mejoramiento de la calidad educativa.[48]

Salvador Martínez Macías, a decir de algunos maestros y de otros trabajadores de la educación, era carismático para un conjunto importante de profesores. Era del grupo de Jonguitud, quien formaba parte de la tradición populista de la época del echeverrismo. El nuevo titular de la SSCEPE saludaba a todos y atendía a la gente con las puertas abiertas, aunque no le resolviera sus problemas. Muchos comentaban frecuentemente: "hablé con Chava", "fui a ver a Chava", "voy a ver qué dice Chava". Inspiraba confianza, "era como uno", los profesores decían "en la dirección está alguien como nosotros", no como Martínez de León, que no era profesor, ni como Aguilera Dorantes, a quien, no obstante ser maestro, se le veía como "con mucho respeto y no inspiraba confianza, seguridad, sino cierto temorcillo". El profesor era político, "le gustaba la grilla, y la grilla siempre crea compromisos". La forma de atender a los profesores cambió, pero en lo esencial en el servicio educativo, Martínez Macías procuró seguir los lineamientos de la federación, porque todavía muchas cosas se tenían que resolver en las oficinas de la SEP en la ciudad de México.[49]

Algunos meses después, en la misma ciudad de México, en la SEP, al saber las consecuencias de la decisión de permitir al sindicato controlar la política educativa, se pugnó por recuperar las secretarías de los estados. "No era posible que el sector educativo estuviera controlado por el sindicato. Entonces, ya con el movimiento de la modernización educativa en la SEP, con Manuel Bartlett Díaz al frente, vino otra vez la ruptura con el SNTE, que costó la caída del secretario", aunque también la salida de los sindicalistas, o más bien de los vanguardistas, de las secretarías estatales, por lo que, en Aguascalientes, el profesor Salvador Martínez Macías "tan pronto nomás se hizo a un lado a Jonguitud", se retiró como autoridad educativa del estado.

En Aguascalientes, otro estudioso de la educación, Bonifacio Barba, publicó en septiembre de 1986 un artículo en el que se mencionaba que para

[47] En febrero de 1986 entraron nuevos directivos a la Sección 1 del SNTE, encabezados por el profesor Manuel de Jesús Anaya Cardona.

[48] *El Heraldo*..., 5 de diciembre de 1985.

[49] Entrevista de Salvador Camacho Sandoval al profesor Rolando Bernal Acevedo, Aguascalientes, Ags., 6 de agosto de 1996.

transformar el sistema educativo y mejorar la educación en Aguascalientes era necesario hacer cambios particulares, siendo uno de ellos la relación que guardaban las autoridades educativas y las sindicales. "Habrá un nuevo panorama", dijo:

> si se deslindan con energía, claridad y respeto los intereses sindicales y/o laborales del magisterio de aquellos que son sociales y públicos, y están adscritos como tales al sistema educativo. Es necesario que las autoridades públicas no aprovechen ni mucho menos toleren los excesos a que se ha llegado con perjuicio de maestros, instituciones, la sociedad y la función educativa misma.[50]

El gobernador Barberena, al tomar posesión prometió atender las demandas educativas "para ampliar la infraestructura [y] lograr el mejoramiento cualitativo" así como continuar "con el proceso de la descentralización educativa".[51]

El diagnóstico educativo que sirvió de base a su plan de gobierno advirtió que "la calidad de la enseñanza se había rezagado con respecto de la expansión del sistema"[52] y planteó objetivos relativos a la construcción de infraestructura, al mejoramiento de la supervisión orientada a la calidad de la enseñanza, al mejoramiento de la capacitación de maestros, la promoción de la integración de la educación básica, la regionalización de planes y programas, la instrumentación de la orientación vocacional, la reestructuración de las normales, al impulso de la educación especial y las bibliotecas, etcétera. Se lograron avances en la ampliación de los servicios con el apoyo de los programas y metas federales, pero en los aspectos cualitativos no se pudieron plantear acciones innovadoras.

Con los nuevos cambios en la SEP y favorecido por el distanciamiento del SNTE, se nombró al profesor José T. Quiroz como responsable de la educación en el estado. El profesor Quiroz no era conocido en Aguascalientes, a diferencia de Salvador Martínez Macías, Santos Reyna y Humberto Martínez de León. Había trabajado en la SEP; llegó con una decena de personas para hacerse cargo de la educación en la entidad. Bartlett no había negociado con el SNTE y ahora enviaba a profesores que habían acumulado experiencia en la SEP a los estados del país. Con el profesor Quiroz hubo un cambio drástico en la manera de trabajar en la SSCEPE —según Bernal Acevedo—, en el sentido

[50] Bonifacio Barba, "El sistema educativo estatal", *El Unicornio,* núm. 150, Aguascalientes, Ags., 28 de septiembre de 1986.

[51] Miguel Ángel Barberena, *Sexto Informe de Gobierno,* Aguascalientes, Talleres Gráficos del Estado, 1992, p. 81.

[52] *Idem*; *Plan Aguascalientes, 1986-1992,* Aguascalientes, s.e., 1986, p. 140.

de que se prestó más atención a lo administrativo, menos a lo político y no hubo vínculos con el SNTE.[53]

La actitud de confrontación con la SEP y el interés del SNTE por controlar la política educativa disminuyeron notablemente con la caída de Carlos Jonguitud Barrios y el ascenso de Elba Esther Gordillo, en abril de 1989. La nueva dirigente mantuvo una alianza con el salinismo y apoyó la política educativa del gobierno federal; incluso contribuyó a recuperar el interés real del sindicato en asuntos propiamente educativos, creando, por ejemplo, la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano y, sobre todo, participando en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica.[54] En Aguascalientes este proceso se desarrolló con el triunfo del profesor Jorge Ortiz Gallegos, quien se había declarado distante y opositor a Vanguardia Revolucionaria —de donde había surgido— y a toda una tradición de clientelismo y corrupción dentro del magisterio.

Durante el movimiento magisterial se habían definido dos grupos en la Sección 1 del SNTE: el "gatista", encabezado por Antonio Trinidad Cruz y Yolanda Romero, y el "vanguardista", dirigido por Rodrigo Macías y Francisco Ovalle. El 6 de diciembre de 1991, como expresión de la caída del grupo de Jonguitud, fue electo Antonio Trinidad Cruz como secretario general para el periodo 1992-1994. Su programa de trabajo consideraba homologar las plazas municipales y estatales a las federales, promover la descentralización de los subsistemas de bachilleratos tecnológicos, luchar por la profesionalización del magisterio y eliminar el burocratismo de la SSCEPE y su presunta injerencia en los asuntos del sindicato, que, según él, habían provocado muchos conflictos.

La Sección 1 apoyaba la descentralización, pero no a la principal autoridad educativa en el estado, el profesor José T. Quiroz. Según la versión de los sindicalistas, el profesor Quiroz y su equipo eran malos elementos que frenaban la modernización educativa,[55] pero los motivos reales eran otros, pues las autoridades de la SSCEPE estaban allí precisamente para apoyar la política educativa que encabezaba Manuel Bartlett, titular de la SEP. El gobernador Barberena designó como responsable de los servicios educativos para el periodo comprendido entre 1986 y 1989 a un antiguo líder de la Sección 1 del

[53] Entrevista de Salvador Camacho Sandoval al profesor Rolando Bernal Acevedo..., 6 de agosto de 1996.

[54] Elba Esther Gordillo, "El SNTE y la educación: retos y acciones", México, *La Jornada,* 6 de julio de 1993; Miguel Ángel Granados Chapa, "Fundación SNTE: no sólo de pan vive el maestro", *Mira,* núm. 161, México, 5 de mayo de 1993.

[55] Gobierno del Estado de Aguascalientes, *Entre la incertidumbre y la esperanza. Crónica de la administración del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega, 1986-1992,* t. II, 1992, pp. 272-274.

SNTE, que dirigía al sindicato en el momento de la creación de las Delegaciones Generales de la SEP a fines de los años setenta.

El 11 de febrero de 1988, la SEP y el gobierno del estado firmaron el Acuerdo de Coordinación para la Sistematización y el Fortalecimiento en Materia de Educación, Cultura, Recreación y Deporte. Dicho acuerdo permitía manejar el presupuesto localmente y evitar al máximo los problemas del pago al personal, ya que en el mismo estado se expedían las licencias, permisos e incluso los préstamos del ISSSTE, así como los expedientes de los alumnos, los certificados y títulos. De igual manera, se podía mejorar cada vez más la contratación y distribución del personal en las escuelas del estado.

Los primeros meses de la transferencia: mayo a noviembre de 1992

El tránsito de la desconcentración a la descentralización[56] de los servicios educativos, particularmente de la educación básica y de la educación normal, inicia una nueva etapa el 18 de mayo de 1992. Ese día firmaron el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, el gobierno federal, los gobiernos de los estados y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

Tres líneas de política se definieron claramente en ese histórico documento, conocido por algunos como el Acuerdo de las tres "R": reorganización del sistema educativo mediante la política de federalización[57] de la educación básica y normal, e impulso a un esquema de participación social a favor de la educación escolar; reformulación de contenidos y materiales educativos,[58] y revaloración de la función magisterial.[59]

[56] La característica que distingue a la política de desconcentración de la de descentralización, es el estatus jurídico de la institución receptora de las facultades delegadas: la primera sucede dentro de un organismo de la misma definición jurídica, mientras que la segunda involucra a organismos de diferente definición, como son los gobiernos estatales e incluso municipales.

[57] En 1940 la política centralizadora del sistema educativo se denominó "federalización". Más de cincuenta años después, la política inversa, de descentralización también se denomina con el mismo término pero tiene otro contenido. Es tema de conversación en los pasillos de distintas oficinas gubernamentales que el término se utiliza de nuevo para matizar el de "descentralización", que al SNTE le resulta políticamente peligroso pues alude a un proceso similar en la organización sindical. Analizar y discutir sobre los términos más idóneos para nombrar una realidad resulta relevante en la medida en que al nombrarla se le construye también.

[58] Las críticas contenidas en la Reforma Educativa de 1973 respecto de los planes y programas tanto de la educación básica como de la educación normal fueron retomadas por el ANMEB como línea prioritaria de política educativa.

[59] Esta especificación se refiere tanto a las políticas de mejoramiento de las condiciones laborales como de las profesionales, que se refieren a formación de los docentes, tanto a la inicial como a la de actualización y superación.

En Aguascalientes, como se mencionó anteriormente, se estaban viviendo los últimos meses del gobierno del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega, ya que el 30 de noviembre de ese mismo año tomaría posesión Otto Granados. Tal vez por este hecho la entidad fue una de las tres últimas en firmar el convenio de descentralización. Comentaron los principales actores de ese momento que el titular del ejecutivo estatal presentó resistencias para hacerlo.

Los convenios entre el gobierno del estado de Aguascalientes y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación fueron firmados y publicados en el *Periódico Oficial* el 7 de junio de 1992.

De acuerdo con la evaluación para el seguimiento del Acuerdo Nacional celebrado en 1993,[60] el 22 de junio de 1992 se registraron en el Tribunal de Conciliación y Arbitraje de Aguascalientes los convenios de referencia.

Por decreto ley se creó el Instituto de Educación Básica y Normal del Estado de Aguascalientes el 7 de junio de 1992, y se reformó el 17 de enero de 1993 para adoptar entre otros puntos el cambio de su denominación a Instituto de Educación de Aguascalientes. Éste sería un organismo descentralizado del gobierno del estado con personalidad jurídica y patrimonio propios.

A cinco años de distancia de la firma del ANMEB, continúa siendo válida la pregunta: ¿qué transfirió la federación a Aguascalientes?

La recepción de la federalización[61]

La educación básica estaba bajo la dirección de la SSCEPE, organismo que provenía de la transformación de la Delegación General de la SEP instalada el 22 de marzo de 1978.

El sindicato había seguido su estrategia de lucha por los puestos directivos. No fue sino hasta la firma del ANMEB, gracias a la nueva correlación de fuerzas entre el gobierno federal y el SNTE y a la nueva autoridad que detentaban los gobernadores, cuando el ingeniero Barberena pudo nombrar directamente al responsable de los servicios educativos.

[60] En agosto de 1993, a petición del SNTE y de conformidad con la SEP, se realizaron en la ciudad de México reuniones de evaluación y seguimiento de los acuerdos derivados del ANMEB suscrito el año anterior. Nótese la centralización para dar seguimiento a un proceso de descentralización. Más adelante se comentará acerca de una evaluación similar realizada en febrero de 1997.

[61] Texto extraído de Bonifacio Barba, "La educación básica en Aguascalientes. Enfoque para la educación valoral", presentado en el seminario Las Políticas Educativas para la Federalización, México D. F, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A. C., 24 de octubre de 1996.

Al acordarse la descentralización en 1992, el estado de Aguascalientes no tenía una ley de educación acorde con las circunstancias. La vigente Ley de educación primaria y preparatoria del estado de Aguascalientes fue publicada el 1° de enero de 1934. El gobernador Barberena presentó una iniciativa de ley para dar al gobierno el instrumento jurídico y organizacional que le permitiese hacerse cargo de los servicios educativos. Así, el Congreso expidió el decreto de la Ley del Instituto de Educación Básica y Normal del Estado de Aguascalientes. [62] El objetivo de este organismo público descentralizado fue "asumir la responsabilidad política y la dirección relacionada con los servicios de educación básica (preescolar, primaria y secundaria), de educación normal y demás relativos para la formación y actualización de maestros, así como la educación especial, inicial, física y misiones culturales en el estado de Aguascalientes y los que en su oportunidad se decida sean incorporados, con respecto de los principios establecidos en el artículo 5° de la Ley Federal de Educación, y se convierta en la autoridad facultada y reconocida para aplicar y vigilar el cumplimiento de la legislación en materia educativa".

En materia de educación, Barberena dedicó los meses finales de su gobierno a las tareas derivadas del Acuerdo. Al término de su mandato reconoció que al iniciar su administración "eran palpables en la entidad, al igual que en el ámbito nacional, rezagos, carencias, deficiencia" en la educación, "que repercuten aún en el desarrollo y bienestar de la sociedad aguascalentense".[63] Afirmó haber "cumplido escrupulosamente las líneas y los tiempos que ha marcado el ANMEB" (*idem*). Juzgó, en definitiva que "la problemática educativa que enfrentamos en nuestra administración no fue abatida totalmente, pero sí podemos decir con orgullo que fue superada de manera significativa"; "iniciamos lo que habrán de continuar otras administraciones" (*ibid.*, p. 41).

Lo realizado, es decir "la primera fase de la modernización educativa, que consiste en la descentralización administrativa y operativa [...] es un paso trascendente e histórico, pero sólo es el comienzo. La tarea a largo plazo y de fondo está aún por llevarse a cabo y éste es precisamente el gran reto que debe asumir la sociedad toda de Aguascalientes...".[64] Agrega el ex gobernador que al Instituto de Educación Básica y Normal "le corresponde el propósito de transformar el sistema de educación básica para formar 'ciudadanos de una comunidad democrática', como lo señala el ANMEB" (*idem*);

[62] *Periódico Oficial.* Suplemento al núm. 23, 7 de junio de 1992.

[63] Miguel Ángel Barberena, *Sexto Informe...*, p. 40.

[64] Miguel Ángel Barberena, *La huella y el sendero. El sistema educativo estatal,* 1992, p. 33.

éste "ha establecido ya los criterios centrales que normarán la reforma integral, la cual permite definir de un modo práctico y claro lo que constituye educación de calidad" (*ibid.,* p. 34).

En los estados suele decirse que el gobierno federal transfirió los problemas pero no todos los elementos para resolverlos. En cierto sentido, en México se cree que la formalización de una decisión mediante la firma de acuerdos o la promulgación de leyes y reglamentos es una manera de hacer realidad un proceso que por definición requiere tiempo físico y tiempo psicológico de sus actores para concretarlo.[65]

Otro elemento que marcó los primeros meses de la transferencia fue que la decisión del gobierno federal de descentralizar el servicio de educación básica y normal tuvo carácter centralista, ya que las entidades, en tanto gobiernos libres y soberanos, no se habían pronunciado formalmente para exigir o demandar la descentralización del sistema educativo. De ahí que en la mayoría de los estados este proceso se percibiera con una alta dosis de escepticismo.

Con la presencia de un pensamiento mágico, un componente de escepticismo y la urgencia de llevar a cabo los compromisos signados en el ANMEB, se procedió a efectuar lo que se denomina *la transferencia formal,* mediante la consignación de las actas administrativas de *entrega-recepción.*

De mayo a noviembre de 1992 se transfirieron los servicios educativos en materia de escuelas y trabajadores de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros, como son la UPN unidad Aguascalientes y el Centro de Actualización del Magisterio (CAM). Excepto 107 trabajadores de origen municipal y cerca de 200 de origen estatal, el resto era de origen federal.

Para el manejo de los recursos financieros, la transferencia no se realizó hasta diciembre del mismo año.

En 1992 se concretó parte de los acuerdos con la creación del Instituto de Educación Básica y Normal en el Estado (IEBNE), y se designó como responsable a un licenciado en derecho y reconocido priista de la entidad, Jorge Varona Rodríguez, quien sólo permaneció unos meses en el puesto.

El 9 de junio de 1992 asumió el licenciado Varona la dirección del IEBNE y expresó su compromiso de llevar a cabo los postulados de la modernización educativa a partir del respeto a los derechos laborales del magisterio, así como de efectuar una verdadera descentralización y mejorar sustancialmente la calidad de la educación. Como ya se esperaba, el nombramiento del licenciado Varona fue rechazado con vehemencia por la dirigencia sindical,

[65] Ciertos rasgos del pensamiento mágico y mítico han estado presentes en este proceso descentralizador.

al grado de que no asistió al acto oficial de toma de posesión. Se cuestionó su capacidad para atender la educación, pues "ni es profesor, ni conoce a fondo la problemática de los servicios educativos de Aguascalientes". El gobernador explicó que para la etapa de ajuste administrativo, reacomodo de personal, y del manejo político con el sindicato, se requería la mano firme de un político y administrador capaz, y quién más que Varona, que asumía el cargo "sin compromisos ni compadrazgos con nadie [...] que viene a ocupar esta función con responsabilidad para trabajar conjuntamente con el gremio en el mejoramiento de la educación". La dirigencia sindical mantuvo su "firme oposición", pero participó en la Primera Reunión Estatal de Trabajo para la Modernización Educativa, en la que se instalaron los consejos municipales de educación y se puso en marcha el Programa Emergente de Actualización del Magisterio.[66]

La Sección 1 del SNTE, encabezada por el profesor Antonio Trinidad Cruz, protestó por la "forma antidemocrática con la que fueron designados los cuadros directivos del Instituto" y se opuso a la ratificación y nombramiento de profesores que allí se dieron, señalando que al "comisionar" a un grupo de profesores para desempeñar cargos administrativos se agudizaba la deficiencia del sistema educativo, pues el número de maestros era apenas suficiente. Lo más importante de esta postura fue la presentación de un pliego petitorio que, además de solicitar un incremento salarial emergente (con el cual se lograría un ingreso equivalente a los cinco salarios mínimos), se pedía la homologación salarial de todos los trabajadores de educación básica al tabulador regional de sueldos, además de otras prestaciones. Según la opinión del gobierno, este pliego era exagerado, pues no contaba con posibilidades de cumplir con todas las demandas. En respuesta, la dirigencia sindical declaró que el gobierno del estado actuaba unilateralmente. El gobernador advirtió que a pesar de las presiones seguiría apoyando la modernización educativa:

> No voy a dar marcha atrás en las decisiones que hemos tomado, con o sin presiones seguiremos y si el Sindicato asegura que el gobierno estatal aprenderá a tratar con ellos, también ellos van a aprender a tratar con un gobierno como el mío [...] Mientras las negociaciones se dieron a nivel central, todos podíamos lavarnos las manos y quedarnos al margen de la problemática situación del magisterio, pero ahora los problemas están aquí, en los estados, y es responsabilidad de los gobernadores encararlos y negociar hasta encontrar la solución más satisfactoria para todos. En lo que a mí toque, voy a tratar de dejar bases sólidas, para que en los próximos años este proceso avance firmemente. Yo confío en

[66] *Ibid.*, p. 483.

que habrá continuidad y que este esfuerzo de valor político y decisión para encauzar la reforma educativa en la entidad, sirva como punto de partida. Por lo pronto, ni yo voy a opinar sobre quiénes van a dirigir al Sindicato, ni voy a permitir que me digan a mí a quién se ha de designar y bajo qué criterios y tiempos se debe trabajar en esta etapa de la modernización educativa.[67]

La descentralización y las nuevas relaciones con el SNTE eran parte fundamental de lo que vendría más tarde.

La política de la modernización educativa, iniciada con Carlos Salinas de Gortari, había permitido avanzar en la descentralización. Específicamente, en el programa sectorial se instrumentaron los procesos que trasladarían a los estados más atribuciones en la administración de los servicios educativos, pero sólo con el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica se permitió que los estados cambiaran sus estructuras. Aguascalientes, así como otros estados aprovechó la política de descentralización para hacer cambios en la estructura y funcionamiento de su sistema educativo.

En el cuadro que se presenta a continuación puede observarse el conjunto de servicios transferidos en términos de infraestructura, docentes y alumnos. Se compara el ciclo 1992-1993 con el ciclo 1996-1997.

CUADRO 1
Servicios transferidos

	Ciclo 1992-1993					*Ciclo 1996-1997*				
Niveles	*Escuelas*	*Aulas*	*Docentes*	*Alumnos*	*Grupos*	*Escuelas*	*Aulas*	*Docentes*	*Alumnos*	*Grupos*
Preescolar	364	1 113	1 027	27 494	11 150	533	1 630	1 409	33 691	1 538
Primaria	619	4 734	4 197	132 250	4 862	706	5 119	4 607	141 254	5 305
Secundaria.	156	1 236	2 386	37 499	1 176	264	1 525	2 856	49 939	1 640
Normal	9*	n.d.	230	1 821	n.d.	14*	n.d.	237	2 013	n.d.

* Se registra el total de programas de licenciatura existentes.
n.d.: no disponible.

Así, se puede observar que el crecimiento de los servicios se encuentra en preescolar y secundaria. Esto es razonable, ya que la primaria era el único nivel obligatorio y los procesos de expansión de este servicio garantizan la cobertura de 100% para recibir a todos los niños de 6 años. Al ampliar la obligatoriedad a la secundaria y al establecer en Aguascalientes una educación básica de 10 años (¡diez para todos!), el impacto en la cobertura de estos servicios es notable.

[67] Citado en *ibid.*, p. 484.

Indicadores educativos

Desde hace más de cuarenta años, la estadística continua de la Secretaría de Educación Pública se integra a partir de la información contenida en la forma 911 de inicio y fin del ciclo escolar. Este documento se trabaja en cada centro de trabajo y en él se consignan distintos tipos de datos. A partir de los datos de la forma 911 se elaboran indicadores educativos que muestran la proporción de alumnos con tales o cuales características. Para clasificar los indicadores educativos, nos remitiremos al concepto de la calidad de educación multidimensional.[68] Los elementos que incluye son: relevancia, eficacia, equidad y eficiencia.

> La *relevancia* se entiende como la relación significativa de los objetivos y los contenidos de los planes y programas de estudio con las necesidades de formación de los educandos para su vida presente y futura.
>
> La *eficacia* se refiere a la adquisición por parte de los educandos, de los aprendizajes relevantes para la vida a que hace mención el párrafo anterior, y al logro de las capacidades y habilidades básicas definidas en cada tipo, nivel o modalidad de la educación.
>
> La *equidad* se entiende como la cualidad de un sistema educativo que apoya diferencialmente a los educandos, escuelas y comunidades, en función de las necesidades de cada uno, para que todos alcancen los aprendizajes planeados y se hagan efectivos el derecho a la educación de cada individuo y la igualdad de oportunidades de acceso, permanencia, aprendizajes y egreso oportuno de los servicios educativos.
>
> La *eficiencia* se entiende como el adecuado aprovechamiento de los recursos que se destinen al servicio educativo.

Para el caso Aguascalientes, se trabajaron los indicadores cuantitativos que se refieren a la equidad y a la eficiencia.

La equidad, en cuanto a su operación, será evaluada mediante indicadores cuantitativos que nos refieran cuestiones como el acceso a la escuela y la escolaridad. La eficiencia se determinará mediante la relación entre productos e insumos. El costo unitario de un producto sería el indicador de eficiencia por excelencia; sin embargo, hasta el momento no se dispone

[68] Esta concepción, desarrollada por F. Martínez Rizo y otros investigadores del Centro de Estudios Educativos A. C., se encuentra ampliamente desarrollada en el informe *La educación básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad*, producto de una investigación dirigida por el investigador mencionado y llevada a cabo por la Secretaría Técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación del IEA entre febrero-abril de 1993.

de información sistemática para elaborarlo.[69] Por lo anterior, se utilizarán indicadores de eficiencia que comparen el número de egresados de un nivel o grado escolar respecto del que ingresó.

Hablar de la equidad y la eficiencia en los términos antes señalados tiene la limitación de que sólo se toman en consideración algunos aspectos aparentes que están en la superficie del proceso educativo. Sin embargo, el hecho de que este tipo de indicadores tenga presencia entre los distintos actores del sistema educativo en Aguascalientes, ha logrado potenciar el interés por indagar las realidades del proceso que se encuentran detrás de las cifras, aparentemente frías y reduccionistas de la realidad.

Una aproximación a la equidad. En 1990, el promedio de escolaridad de la población de 15 años o más en Aguascalientes fue de 6.76 años, lo que ubica a la entidad ligeramente por encima del promedio nacional, que fue de 6.65 años, y la sitúa muy por encima de las entidades con menor promedio de escolaridad, como Chiapas con 4.33 años o Oaxaca con 4.62, pero a la vez muy por debajo de los primeros lugares ocupados por el Distrito Federal con 8.95 y Nuevo León con 8.12 años.

Además de diferir respecto del promedio nacional y al de otras entidades, en el interior del estado la situación es desigual (véase cuadro 2).

CUADRO 2
Escolaridad promedio de la población de 15 años o más en los municipios de Aguascalientes en 1990*

Municipio	*Años de escolaridad Promedio*
Aguascalientes	7.31
Asientos	4.86
Calvillo	4.82
Cosío	5.34
Jesús María	5.00
Pabellón de Arteaga	6.28
Rincón de Romos	6.06
San José de Gracia	5.48
Tepezalá	5.08
Promedio estatal	6.76

FUENTE: *IX Censo Nacional de Población.*
* Después del IX Censo se crearon los municipios de San Francisco de los Romo y El Llano, que eran áreas rurales del municipio de la capital.

[69] Durante el semestre enero-junio de 1997, en el Departamento de Estadística del Instituto de Educación de Aguascalientes se desarrolló un primer ejercicio sistemático para identificar el costo por alumno según la escuela y ubicación de la misma en el territorio del estado.

Se retoma el análisis del *Diagnóstico de la educación básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad*, en los siguientes términos:

> Se considerará como estatus *muy favorable* el de los municipios cuyos promedios sean iguales o mejores que los del Distrito Federal (8.95), que equivalen a tener una escolaridad media de secundaria completa.
>
> Estatus *favorable* tendrán los municipios cuya escolaridad promedio sea equivalente a primaria completa, un poco por debajo de la media nacional de 6.65 años. En el estatus *crítico* se ubicarán los municipios que tengan una escolaridad promedio de entre 5 y 6 años.
>
> En el estatus *muy crítico* se ubicarán aquellos que estén por debajo de los 5 años promedio.

Según estos criterios, los municipios del estado se encontrarían en distintos estatus, según se observa en el cuadro siguiente:

CUADRO 3
Clasificación de los municipios de Aguascalientes según distintos rangos de años de escolaridad promedio

Estatus	*Años de escolaridad*	*Municipios*
Muy favorable	Más de 9.0	Ninguno
Favorable	De 6.0 a 8.9	Aguascalientes, Pabellón, Rincón de Romos
Crítico	De 5.0 a 5.9	San José de Gracia, Cosío, Tepezalá, Jesús María
Muy crítico	Menos de 5.0	Asientos, Calvillo

FUENTE: IEA, *La educación básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad*, 1993.

Las cifras muestran con claridad el rostro de las desigualdades tanto entre una entidad federativa y otra como en el interior de cada una de ellas. Otros indicadores que apoyan esta afirmación se refieren a: el analfabetismo simple; el rezago educativo, identificado mediante el cálculo del porcentaje de personas que carecen de primaria completa; la inasistencia a preescolar (que se refiere a la proporción de la población de 5 años que no cursa este nivel de la educación básica); el porcentaje de inasistencia a la escuela primaria y secundaria de la población de 6 a 14 años; y el de acceso a la secundaria, definido como la proporción de egresados de primaria en un ciclo que ingresa a primero de secundaria en el ciclo siguiente (véase cuadro 4).

En el cuadro 5 se comparan algunos indicadores de equidad en el estado de Aguascalientes con los promedios nacionales y de otras entidades.

CUADRO 4
Indicadores de equidad por municipios en el estado de Aguascalientes, 1990

Municipio	*Escolaridad promedio*	*Analfabetismo simple*	*Inasistencia a preescolar*	*Inasistencia a la escuela*	*Acceso a secundaria*
Aguascalientes	7.31	6.1	34.7	10.2	83.0
Asientos	4.86	11.0	46.8	18.9	74.6
Calvillo	4.82	9.6	43.7	21.7	48.6
Cosío	5.35	7.8	37.8	20.0	45.8
Jesús María	5.00	10.3	51.7	17.8	59.1
Pabellón de Arteaga	6.28	8.8	39.3	12.6	73.8
Rincón de Romos	6.06	9.9	42.1	13.8	70.1
San José de Gracia	5.48	7.8	62.0	18.2	47.7
Tepezalá	5.08	9.1	48.1	16.8	68.4
Estado de Aguascalientes	6.76	7.1	38.3	12.6	76.6

FUENTE: *IX Censo Nacional de Población* y Base de Datos del Centro de Estudios Educativos.

CUADRO 5
Indicadores de equidad
Comparaciones entre entidades

	Población de 15 años o más				*Población de 14 años o más*			
	Analfabetismo simple		*Población con primaria*		*Inasistencia a preescolar*		*Inasistencia a primaria*	
	%	*lugar*	*%*	*lugar*	*%*	*lugar*	*%*	*lugar*
Distrito Federal	4.0	1	82.6	1	17.6	1	4.4	1
Aguascalientes	7.1	10	65.4	11	38.3	15	12.6	15
Chiapas	30.1	32	36.8	32	62.3	32	27.7	32
República mexicana	12.3		60.0		38.7		13.3	
Mejor municipio de Ags.	6.1		71.3		34.7		10.2	
Peor municipio de Ags.	11.0		45.1		62.0		21.7	

FUENTE: *La educación básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad*, 1993.

Conforme a las conclusiones del diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica en Aguascalientes (1993), la lectura del cuadro anterior arroja por lo menos dos lecciones importantes y complementarias: por una parte, es claro que la situación del estado de Aguascalientes es mucho mejor que la de las entidades más desfavorecidas, pero dista bastante de aquellas que cuentan con mejores promedios; en general, las cifras del estado se acercan a los promedios nacionales. Por otra parte, hay que destacar que en los dos indicadores que se refieren a la situación de

la población "adulta" (de 15 años o más) muestra cifras mejores que las de los otros dos indicadores, relativos a la situación de la población de menor edad; algo análogo ocurre con los dos indicadores no incluidos en el cuadro anterior. Aguascalientes está mejor en el indicador de escolaridad promedio (considerando el lugar que ocupa en el contexto nacional) que en el de absorción del egreso de la primaria por la secundaria (en éste el estado ocupa el 19° lugar nacional). Esto parece indicar un descuido en lo relativo a la atención de las necesidades educativas del estado en los últimos años, lo que hace temer la existencia de una dinámica de deterioro en estos aspectos, contra una de progreso que, según suele creerse, ha caracterizado la entidad desde hace una o dos décadas.

Una mirada a la eficiencia educativa. Los indicadores de eficiencia, que es posible elaborar a partir de los datos de la forma 911 de inicio y fin de ciclo, se clasifican en indicadores de entrada, de atención y de salida. Los primeros se refieren a la situación de los alumnos al ingresar a un grado escolar determinado; los segundos se relacionan con la atención que brinda el sistema educativo, también conocidos como indicadores de encuadramiento; y, finalmente, los terceros ofrecen información sobre los resultados alcanzados por los alumnos después de ciertos grados escolares.

En el cuadro 6 se describe en primer término cada uno de los indicadores de eficiencia que se considerarán y el nivel de la educación básica en que se aplica, y en seguida se presenta la información cuantitativa más importante tomando los datos del ciclo escolar 1990-1991.

CUADRO 6
Indicadores de eficiencia

Indicadores	*Definición*	*Niveles educativos en donde se aplica*
	De entrada	
Alumnos de 1° de primaria sin preescolar	Proporción de alumnos inscritos en primero de primaria que no cursaron preescolar	Primaria
Repetición	Proporción de alumnos inscritos nuevamente en un grado escolar	Primaria y secundaria
Extraedad	Proporción de alumnos con mayor edad que la estricta para estudiar cierto grado escolar	Primaria y secundaria
	De atención	
Alumnos por grupo	Proporción de alumnos por grupo o grado	Preescolar, primaria y secundaria
Alumnos por docente	Proporción de alumnos por docente	Preescolar, primaria y secundaria

CUADRO 6 (*Conclusión*)

	De salida	
Eficiencia del ciclo escolar	Proporción de alumnos que terminan y aprueban un grado escolar	Preescolar, primaria y secundaria
Eficiencia alfabetizadora	Proporción de alumnos que terminan cuarto grado de primaria respecto de los que la iniciaron cuatro años antes.	Primaria
Eficiencia terminal	Proporción de alumnos que concluyen un nivel educativo respecto de los que ingresaron a él años antes	Primaria y secundaria
Reprobación	Proporción de alumnos que no acreditan un grado escolar	Primaria y secundaria
Coeficiente de absorción de egresados de primaria en secundaria	Proporción de alumnos que egresan de la primaria e ingresan a la secundaria	Vinculación Primaria-secundaria

A continuación se insertan algunos cuadros que contienen información de indicadores de eficiencia, tomados del multicitado estudio sobre indicadores de eficiencia y equidad. Los datos ahí contenidos ofrecen más elementos para comprender en qué condiciones transfirió la federación los servicios de educación básica.

CUADRO 7
Indicadores de entrada en el nivel de primaria por municipio, ciclo 1990-1991

Municipio	*Cursan 1° sin preescolar*	*Repetidores*			*Alumnos mayores*		
		1°	1° a 3°	1° a 6°	1°	1° a 3°	1° a 6°
Aguascalientes	29.3	9.4	9.0	6.8	21.4	36.1	45.7
Asientos	38.4	22.0	17.0	11.6	36.5	49.2	59.3
Calvillo	42.5	19.2	15.5	11.3	43.1	59.0	72.2
Cosío	42.3	15.0	11.8	7.7	31.8	44.0	53.8
Jesús María	38.1	16.9	14.2	10.4	45.3	70.3	82.5
Pabellón	34.7	19.1	11.5	7.6	36.2	50.7	60.5
Rincón	37.2	15.5	11.2	7.3	24.2	37.9	49.2
San José	84.1	19.4	21.7	15.5	41.5	56.5	66.6
Tepezalá	37.3	29.2	21.4	15.3	34.4	52.0	65.4
TOTAL	33.1	12.2	10.9	7.9	26.6	41.6	51.8

Igual que para el caso de los indicadores de equidad, respecto de la eficiencia son notorias las diferencias entre los municipios; eso significa que el rezago educativo tiene un rostro distinto en cada lugar.

CUADRO 8
Indicadores de resultados en el nivel de primaria por municipio, ciclo 1990-1991

Municipio	*Eficiencia alfabetizadora*	*Eficiencia terminal*	*Absorción por secundaria*
Aguascalientes	86.8	78.0	83.0
Asientos	67.2	61.1	74.6
Calvillo	63.7	54.1	48.6
Cosío	68.2	65.4	45.8
Jesús María	71.9	68.7	59.1
Pabellón de Arteaga	67.4	70.9	73.8
Rincón de Romos	80.2	73.3	70.1
San José de Gracia	61.4	64.2	47.7
Tepezalá	64.4	59.4	68.4
TOTAL	77.9	72.9	76.6

Un análisis diacrónico de los indicadores mostró que aquellas localidades que se encontraban en situación muy crítica evidenciaron una tendencia a empeorar sus indicadores de eficiencia.

Para el caso de la educación preescolar, el indicador de "alumnos con y sin preescolar que ingresan a 1° de primaria" hace evidentes los problemas de cobertura en ese nivel, no obstante que sus indicadores de retención y egreso están arriba de 90%. Lo anterior significa que si bien una tercera parte de los niños que ingresaron a primaria no cursó preescolar, los que sí lo hicieron concluyeron el ciclo.

CUADRO 9
Comparación de indicadores de eficiencia en educación secundaria por subsistema, ciclo 1990-1991

	Escuelas federales		*Escuelas estatales*		*Escuelas particulares*	
Indicador	*General*	*Técnica*	*Telesecund.*	*Autónoma*	*General*	*Técnica*
Repetidores						
1°	1.2	0.2	0.1	4.9	2.6	2.8
1° a 3°	0.9	0.4	0.4	10.9	2.4	2.5
Extraedad estricta						
1°	27.3	31.6	44.3	15.2	22.4	37.6
1° a 3°	28.5	32.9	41.9	22.0	24.7	42.4
Alumnos por grupo						
1°	39.2	35.0	17.2	47.8	41.2	29.8
1° a 3°	35.9	31.7	14.5	44.3	39.5	27.1
Retención más aprobación						
1°	67.0	72.2	75.5	52.9	61.2	90.7
1° a 3°	70.2	72.9	83.0	43.5	62.2	85.6
Eficiencia terminal	60.7	60.3	56.9	34.5	64.2	67.8

A pesar de los avatares por los que ha pasado la educación primaria, es claro que su eficiencia es superior a la de la secundaria. En el nuevo contexto de la descentralización habría que poner en juego todos los aprendizajes que se han ido acumulando con las políticas de expansión de la educación primaria.

Una cuestión es clara: habrá que atender la expansión cuantitativa de la educación preescolar y la secundaria con calidad y equidad para no caer en los problemas que aún subsisten en la educación primaria.

En suma, si bien los indicadores de eficiencia y equidad muestran una parte de la situación que guardaban los servicios educativos en el momento de la transferencia, es evidente que no ponen de manifiesto toda la complejidad de las redes de relación entre distintos actores cuya vida ha transcurrido en el interior del sistema educativo del estado, los usos y costumbres convertidos en inercias y los modos peculiares de tomar decisiones de distinto tipo. Tampoco muestran el entramado político-sindical de los vínculos entre el sistema educativo y el sistema político.

Un importante componente de la transferencia fue el del pago de los maestros. La administración que laboró entre junio a noviembre de 1992 tuvo que empezar a develar los misterios de la nómina. Se cuenta que en el mes de septiembre, cuando se realizó el primer pago de cheques en el estado, una "buena cantidad" de ellos no fueron recogidos.

Se inició una magna tarea relacionada con el tema del pago a los maestros, que consistió en "la basificación" de todos los docentes de educación básica, así como la regularización de plazas, que era uno de los principales compromisos básicos del ANMEB.

Los primeros meses de la transferencia, en la administración del licenciado Varona, no fueron los más propicios para plantearse un programa de reforma de la educación que respondiera a los lineamientos del ANMEB. Ocuparse de recibir la administración y operación del sistema educativo y darle un orden mínimo a las actividades habituales, consumió todas las energías. Los pronósticos políticos en ese momento auguraban que Varona continuaría al frente del sector educativo en el gobierno del licenciado Granados, lo cual no sucedió.

A pesar de las condiciones en que ocurrió la transferencia de los servicios de educación básica y normal en la entidad, este proceso empezó a percibirse en el interior del sistema educativo como "algo bueno que le estaba pasando a la educación".

La transferencia en el contexto de campaña política para la gubernatura, ayuntamientos y el Congreso local

En agosto de 1992 es elegido gobernador el licenciado Otto Granados Roldán y se pone en marcha una estrategia para elaborar el Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998. Se instalan 18 comisiones para trabajar en planteamientos sobre distintos aspectos del desarrollo del estado. Cada comisión estaba encabezada por un presidente y un secretario técnico.[70] Se conformaron con integrantes de cada sector, según correspondiera: académicos, servidores públicos, líderes y similares.

La meta era elaborar un documento por cada sector en el cual, a partir de un diagnóstico del ámbito en cuestión, se definirían los objetivos y programas específicos de desarrollo.

La Comisión de Educación fue presidida por el licenciado Javier Aguilera García[71] y la secretaría técnica quedó a cargo del licenciado Jesús Álvarez Gutiérrez. Se integró con funcionarios de preescolar, primaria, secundaria y educación normal del Instituto de Educación Básica y Normal, funcionarios de instituciones de educación media y educación superior, académicos e investigadores de la educación. También formaron parte de la comisión el secretario general de la Sección 1 del SNTE y otros profesores, miembros de la misma. En suma, era ésta una comisión plural en todos sentidos.

Por primera vez en un tiempo que se pierde en la memoria, en una mesa distintos actores (responsables de una u otra manera de la conducción del sistema educativo) se sentaban a hablar de la educación estatal y no sólo eso, sino a planear por dónde habría que caminar para su desarrollo.

El objetivo más importante que planteó la Comisión de Educación fue establecer un auténtico sistema estatal de educación que articulara y coordinara todos los tipos, niveles y modalidades educativos, desde la educación inicial hasta la educación superior.

Paulatinamente se fue integrando lo que habría de ser el primer documento del Programa Estatal de Educación (PEE), cuyo texto se encuentra integrado en el *Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998.* Consta de un apartado de diagnóstico, en el cual se distinguen aspectos cuantitativos y cualitativos de cada tipo, nivel y modalidad de la educación; en un segundo apartado se enuncian los ocho objetivos que sintetizan las aspiraciones y campos

[70] Las presidencias recayeron generalmente en políticos con trayectoria en la entidad, y las secretarías técnicas en integrantes del equipo de Granados.

[71] Político de larga trayectoria en el estado. Fue secretario general de gobierno en el periodo del profesor J. Refugio Esparza Reyes, delegado de la Reforma Agraria, de Secofi y de Profeco, entre los puestos más importantes.

de atención para el desarrollo del sector y finalmente se enlista un conjunto amplio de "programas específicos".

Esta primera versión del Programa Estatal de Educación, sin perder la brújula de sus objetivos, va a transformarse para comprender mejor las necesidades del sistema educativo, la coherencia y consistencia de los proyectos y acciones específicos, así como la vinculación entre ellos.

Al mismo tiempo que la Comisión de Educación realizaba su trabajo, un grupo de "expertos" elaboró un documento paralelo. En medio de jaloneos dentro del grupo del que ya era gobernador electo, se impuso el trabajo de la Comisión de Educación. El secretario técnico de dicha comisión fue nombrado director general del entonces Instituto de Educación Básica y Normal de Aguascalientes en noviembre de 1992.[72]

Inicio de una nueva gestión de gobierno: diciembre de 1992

El objetivo de este apartado es ordenar y describir las características de la nueva gestión en el sector educativo a partir de diciembre de 1992, en el contexto de una nueva administración de gobierno encabezada por el licenciado Otto Granados Roldán.

Se expone una sistematización de la experiencia de los distintos actores en quienes recayó la responsabilidad de diseñar e impulsar la política educativa en el estado, así como de dirigir y orientar el proceso de descentralización.

Como ya se mencionó, asumió la Dirección General del Instituto de Educación Básica y Normal uno de los integrantes del equipo de Granados Roldán, quien fuera el secretario técnico de la Comisión de Educación y coordinador general de la campaña del otrora candidato a la gubernatura por el Partido Revolucionario Institucional.

Se ampliaron sus facultades y se cambió el nombre al organismo público descentralizado encargado de la educación. A partir del 17 de enero de 1993 se denomina Instituto de Educación de Aguascalientes, lo que implica que tiene responsabilidad sobre todo el sistema educativo.[73]

[72] La estrategia política de mantener dos grupos paralelos trabajando en "lo mismo" puso de manifiesto la fuerza del trabajo de la Comisión de Educación, como un primer esfuerzo colectivo y de búsqueda de consensos para delinear lo que habría de ser la política educativa de la nueva gestión gubernamental.

[73] En el caso de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros, la responsabilidad es directa e imperativa. En el caso de la educación media y la educación superior, la relación es de coordinación y vinculación para la planeación y evaluación.

> El proceso de descentralización del sistema educativo se comprendió como una decisión de enormes posibilidades: *políticas*, porque compromete la voluntad de los gobiernos estatales en mejorar la educación; *sociales* porque reconoce la responsabilidad de los padres de familia y de la sociedad en el proceso educativo; *pedagógicas* porque coloca en el centro de atención la calidad de la educación que se ofrece en las escuelas; para el *magisterio*, porque avanza en sus condiciones profesionales y laborales; *administrativas* porque disminuye el tramo de gestión y de control de los procesos, y de *planeación*, porque permite contar con mejores sistemas de información.[74]

El contexto institucional: nueva autoridad ejecutiva y la conformación de un equipo de trabajo

En medio de la transformación que suponían para el sistema educativo las nuevas reglas del juego establecidas a partir del ANMEB, el nombramiento de quien habría de ser el segundo director general del Instituto provocó de inicio reacciones de rechazo, sobre todo porque no era un profesor quien dirigía los destinos del sector educativo en la entidad.[75]

El nuevo director general del organismo público descentralizado había tenido contacto con el sector educativo de la entidad a raíz de su responsabilidad como secretario técnico de la comisión de educación.

Paulatinamente se fueron integrando los pequeños grupos de trabajo en el interior de cada una de las direcciones y unidades de la administración central y fueron definiéndose y precisándose las funciones y tareas.

A lo largo de estos años se observa un proceso de consolidación de los equipos institucionales de trabajo así como de una especialización. Se conjugan saberes profesionales de maestros, comunicólogos, economistas, técnicos en informática, administradores e investigadores de la educación.

La nueva administración contaba con un Programa Estatal de Educación que había sido producto de consensos, y el gobernador anunciaba en todo el estado que la educación era la más alta prioridad de su gobierno.

Desde diciembre de 1992 hasta julio de 1993 se sucedieron meses de trabajo intenso para reconocer el terreno. Se continuaron los procesos para dar contratos de base a los docentes y regularizar sus plazas; los profesores

[74] Palabras del licenciado Jesús Álvarez Gutiérrez, director general del Instituto de Educación de Aguascalientes, en la presentación que hizo el doctor Ernesto Zedillo Ponce de León del Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000, 13 de enero de 1996.

[75] Es importante indicar que Otto Granados inicia su gobierno con la gran fuerza y dinamismo que le son propios y con el apoyo irrestricto del entonces presidente Salinas de Gortari. Además, la firma del multicitado ANMEB produjo un clima de tolerancia por un lado y de espera por el otro, en relación con los cambios que el gobierno estatal anunciaba.

de telesecundarias se integraron al esquema básico, lo que acarreó mejoramiento de sus salarios y condiciones laborales. Se preparó y operó el sistema estatal de pagos, cuyo elemento visible fue la emisión de formas valoradas propias del estado. No sin dificultades, los pagos se regularizaron en un lapso de cinco meses.

Buena parte de los primeros meses de la administración se empleó en exponer en distintos foros y reuniones locales los objetivos a que se aspiraba, así como los programas que se proponía impulsar. Fueron los meses de "decir la palabra", de "tomar decisiones" que detonaran procesos.

Finalmente, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica motivó un estado de ánimo y una disposición mental que decidieron convertirlo en un marco para la acción real. La nueva administración de la educación en la entidad aceptó el reto de concretar tareas derivadas de las líneas de política educativa establecidas en este importante acuerdo político.

Una política educativa emergente: el Programa Estatal de Educación aprende

El PEE fue considerándose como un instrumento que contiene un conjunto de políticas, visión de futuro, objetivos y programas para el desarrollo permanente del Sistema Estatal de Educación en un lapso definido en congruencia con el carácter de *política de Estado* que habría de caracterizar a las políticas educacionales. En tanto política educativa estatal, estaría vinculado a las políticas educativas nacionales y buscaría siempre dar coherencia a las acciones para atender la diversidad de las necesidades del sistema.

Ocho fueron los objetivos que se planteó el PEE:

1. Desarrollar la organización del sistema educativo de Aguascalientes para que responda a las necesidades de todos los niveles y realizar la programación estratégica del sector, creando o modernizando los instrumentos jurídicos (leyes y reglamentos) necesarios.

2. Garantizar la normalidad mínima (calendario y horario, asistencia y puntualidad) en el funcionamiento de las escuelas de todos los niveles y modalidades.

3. Instituir en el estado la educación básica de 10 años, que considere la generalización de un año de preescolar, más el ciclo obligatorio de los seis de primaria y tres de secundaria, procurando abatir los índices de deserción y reprobación. Especial interés se prestará a los municipios y zonas más rezagados de la entidad.

4. Al ampliar la cobertura del sistema educativo de Aguascalientes deberá atenderse simultáneamente el desarrollo cualitativo en un marco permanente de planeación y evaluación. Se propone elevar en forma signifi-

cativa y prioritaria la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje en todos sus niveles y modalidades e impulsar y apoyar programas de mejoramiento en las instalaciones físicas de las escuelas, así como de equipamiento de bibliotecas y laboratorios o de material didáctico, de computación y otros.

5. Vincular la educación con las necesidades sociales, especialmente con las de índole empresarial, y fomentar una cultura científico-tecnológica.

6. Mejorar sustantivamente tanto la formación inicial de los maestros como la actualización de los docentes en ejercicio para lograr la excelencia académica.

7. Crear un sistema de valoración de la labor magisterial que incluya mejores remuneraciones salariales y estímulos académicos a la productividad y excelencia de los maestros.

8. Crear un sistema de valoración de la labor magisterial que incluya mejores remuneraciones salariales y estímulos académicos a la productividad y excelencia de los maestros.

En las distintas versiones escritas del PEE los objetivos se han conservado, su expresión y acciones derivadas han estado inscritas en un proceso continuo de adaptación que se expresa en los aprendizajes de las personas en tanto individuos así como de la colectividad.[76]

Para el diseño del Programa Estatal de Educación 1992-1998 se puso en juego los conocimientos que en ese momento ofrecían los distintos documentos de política educativa, tanto nacionales como internacionales que estaban disponibles. Este hecho es importante porque la política educativa en Aguascalientes ha sido pensada e instrumentada partiendo de un concepto de pertenencia a un mundo interdependiente; la educación, en tanto proceso colectivo, participa de este rasgo de las sociedades de fin de siglo.

Además del conocimiento y saberes que son producto de la investigación y experiencia nacional e incluso internacional, se ha desarrollado paulatinamente un conocimiento cada vez mayor de la realidad educativa del estado. Desentrañar y entender las peculiaridades de los procesos institucionales, de las condiciones políticas, culturales y psicosociales del sistema educativo, investigar formalmente las características del rezago educativo, elaborar teóricamente la experiencia cotidiana, han sido ingredientes sustantivos del proceso de reforma que el PEE busca impulsar y que el sistema educativo en su conjunto ha estado viviendo en estos años.

Desde que se elaboró el *Diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad de la educación básica* en 1993, el cual proporcionó insumos para fortalecer el PEE, se retomaron elementos del documento de la CEPAL /

[76] Describir y analizar el proceso de aprendizaje del PEE es una tarea que no se realizará en este estudio; no obstante, es importante indicar la necesidad de hacerla.

UNESCO (1992) que inspiraron la reflexión teórica y el planteamiento de política educativa.

Primeramente, habría que centrar la reforma en una nueva concepción del aprendizaje y del papel del conocimiento —en tanto saberes, habilidades y valores—, en el proceso personal de desarrollo de cada individuo y en el proceso colectivo por el cual un pueblo conserva, transmite y renueva sus peculiaridades culturales y espirituales. La importancia central del educando fue adquiriendo carta de ciudadanía no sólo en el discurso sino en la toma de decisiones y en la acción misma.

La escuela se ha concebido como la unidad fundamental del sistema educativo. La idea de que cada escuela es singular, se contrapone a la percepción más extendida de la homogeneidad de las escuelas y tiene que ver con la importancia de reconocer que cada escuela es diferente a las otras, lo que alude a un sentido de diversidad y a la necesidad de fomentar su capacidad de autogestión, sin la cual difícilmente se podrá avanzar en la meta de lograr una mejor calidad de los resultados escolares. La escuela es singular por el medio sociocultural y económico en el que se inserta, por su historia y sus tradiciones, por la forma de lograr sus objetivos, por su propia cultura de organización institucional y finalmente por las personas que la hacen posible, directivos, maestros, alumnos y padres de familia.

Para transformar el sistema educativo, las políticas educativas debían llegar a la escuela singular. Sin embargo, inicialmente era necesario ocuparse de poner en orden otros elementos del sistema de modo tal que garantizaran a mediano y largo plazos las políticas de calidad de la escuela singular. De esta manera, la escuela se ha considerado como punto de llegada que a la vez permite, desde ahí, expandir y diversificar las formas y estrategias para atender la calidad.

Se trata en última instancia de devolverle a la escuela, o construir con ella, su sentido formador a través del conocimiento. El foco de atención es el aprendizaje, mas no sólo el aprendizaje de los niños y jóvenes en tanto educandos, sino también el que se refiere a la institución y a todos los otros actores y agentes de la educación que se relacionan con la escuela.

Entre los elementos de reflexión y análisis que han tenido una gran fuerza para enmarcar los proyectos específicos, y sobre todo para lograr coherencia, consistencia y vinculación entre ellos, destacan *las ocho enseñanzas del debate internacional sobre educación* (CEPAL / UNESCO, 1992: 89-91), que son:

i. Existe una nueva oportunidad para la educación frente al desarrollo de las sociedades, de ahí que en cada vez más países las reformas e innovaciones estén a la orden del día. Ningún país tiene su futuro asegurado. Lo importante es perci-

bir el momento actual como una nueva oportunidad para recuperar el tiempo perdido.[77]

ii. Nadie innova al margen de sus tradiciones. Las innovaciones se efectúan sobre la base de conocimientos y experiencias acumuladas. La diversidad de fórmulas para resolver problemas similares es considerable. "Las tradiciones culturales y las características de los sistemas educacionales de cada país son el punto de partida obligado para cualquier reforma educacional de envergadura. No se trata, en consecuencia, de copiar mecánicamente, sino de aprender y de cooperar" (*ibid*., p. 89). Esto implica reconocer y resignificar la experiencia de vida personal e institucional acumulada. Las personas y su historia no son desechables. La frase que sintetizaría esta enseñanza sería: *innovar a partir de la tradición.*

iii. La concertación y el consenso son condiciones necesarias. Los procesos de reforma exigen el establecimiento de alianzas entre los distintos actores que participan en el sistema educativo. Tanto los actores en tanto personas individuales como los actores comprendidos como grupos.[78]

iv. Se necesita disponer de una apreciable capacidad de previsión. Las estrategias educativas requieren plazos medianos o largos para mostrar sus efectos; además reclaman el consenso y la concertación de distintos actores para su ejecución. Su definición supone la capacidad para prever demandas y problemas futuros.

Esta capacidad de previsión se compone de los siguientes elementos: diagnósticos de la situación que se busca transformar, información sobre las tendencias mundiales de la misma y acuerdo para conseguir las metas nacionales, disposición de asumir riesgos acompañada de mecanismos de evaluación que permitan realizar ajustes sobre la marcha del proceso.

v. Los cambios institucionales son prioritarios. El conocimiento de los procesos de reforma e innovación muestra que las formas de organización y de gestión de las políticas y acciones educativas son fundamentales para el éxito. Es "igualmente importante apreciar el esfuerzo de los países para buscar fórmulas que permitan equilibrar adecuadamente la autonomía institucional con las exigencias locales y nacionales de integración, equidad y compensación de los grupos e individuos en situación desventajosa [...] La transformación educativa [...]

[77] Evidentemente, cuando se evalúan hacia atrás las experiencias hablamos de "tiempo perdido", "década perdida", y hacemos un juicio *a posteriori*: ¿perdido para qué, para quiénes? La pregunta es fecunda no tanto por lo que expliquemos sobre el pasado, sino por lo que podamos prever para el futuro, en tanto los análisis colectivamente compartidos se conviertan en aprendizaje.

[78] En el caso mexicano, si se hiciera una reforma de la educación al margen del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, estaría condenada al fracaso aun antes de que se intentara implantarla. El proceso de federalización no centralista lleva a incluir a otros actores como los padres de familia y sus asociaciones, los empresarios, las iglesias, los académicos de las universidades y los investigadores de la educación, entre los más significativos.

consiste en transformar las maneras de organizar el funcionamiento de los recursos disponibles" (*ibid.*, p. 90).

vi. La evaluación de resultados como factor de cambio. Las decisiones han de tomarse con base en información exhaustiva y confiable acerca del desempeño de las instituciones y los actores educacionales en el marco del proceso de instrumentación de políticas educativas de reforma o de innovación.

vii. El acceso equitativo a la educación implica la posibilidad de adquirir conocimientos socialmente significativos. Existe una preocupación constante por la equidad en la distribución de la oferta educativa en el contexto del análisis sobre la articulación entre educación y crecimiento económico. La equidad no significa solamente cobertura, sino que incluye sobre todo la discusión de las propuestas centradas en la calidad de la oferta y en la eficacia de las estrategias para resolver el problema de la enseñanza y el aprendizaje de los excluidos.

viii. Dar prioridad a los resultados del aprendizaje. La preocupación por la calidad de la educación habrá de centrarse en que los educandos son capaces de aprender en determinados periodos de tiempo. La novedad se encuentra en la coincidencia de los aprendizajes exigidos para un mejor desempeño en el mercado laboral y lo que demanda la sociedad del desempeño ciudadano. "Este cuerpo común de aprendizajes requeridos, basado en el dominio de los códigos culturales básicos de la modernidad y en el desarrollo de las capacidades humanas para resolver problemas, tomar decisiones y seguir aprendiendo, constituye a su vez el patrón de medida para evaluar el diseño de los currículos y la eficacia de las metodologías aplicadas en el proceso pedagógico" (*ibid.*, p. 91).

Estas enseñanzas, derivadas de la experiencia internacional e incluso nacional, han sido traducidas a un conjunto de ideas-fuerza que actúan como principios orientadores de la acción de reforma:

1. Constituir un sistema estatal de educación que articule todos los tipos, niveles y modalidades educativos y responda a las necesidades de la demanda.
2. Calidad con equidad: atender la diversidad.
3. Conocimiento e información de la realidad educativa.
4. Innovar a partir de la tradición.
5. Las reformas transitan por las personas. La autonomía de los centros escolares se consigue mediante la profesionalización de sus actores.
6. Gradualidad en los procesos e incorporación de los actores en las decisiones. Las reformas educativas son en sí mismas procesos de aprendizaje personal, colectivo e institucional.
7. El trabajo colegiado y la toma de decisiones por consenso: mecanismo institucional de gestión de la educación. El líder es la tarea y ésta requiere de la complementariedad de competencias de los actores involucrados.

8. Descentralización-integración, establecimiento de vínculos entre la política educativa estatal y las políticas nacionales.
9. Evaluación y responsabilidad por los resultados, en una perspectiva de rendición de cuentas.
10. La escuela singular es el origen y destino de la reforma.

Tomando estos elementos como soporte de las decisiones, se estableció el proceso de reforma de la educación estatal, otorgando especial atención a la educación básica y la formación permanente del profesorado. Por distintas razones se ha puesto menor empeño en la educación normal, la educación media, la educación superior, la educación de adultos y la capacitación para el trabajo.

LAS INNOVACIONES EN EL SISTEMA EDUCATIVO DE AGUASCALIENTES: UNA MANERA DE ENFRENTAR LOS PROBLEMAS DEL REZAGO Y LOS DESAFÍOS DE LA CALIDAD

El objetivo de este capítulo es mostrar cómo se ha venido desarrollando en Aguascalientes esta nueva etapa de la descentralización educativa; se ha sistematizado la experiencia mediante una explicación teórica que permita identificar los factores que han incidido en la dinámica del proceso de gestión de la reforma de la educación básica.[79]

Medidas de política y programas innovadores, 1992-1998

En los procesos de gestión de la educación podemos distinguir dos dimensiones: la que se refiere a los aspectos habituales de la conducción del sistema educativo y la que tiene que ver con programas nuevos de intervención (pedagógicos, de gestión, de planeación y evaluación, financieros y similares).

Se distinguen medidas de política y programas innovadores.[80] Las primeras se refieren a decisiones que generalmente están relacionadas con las tareas habituales del sistema y se busca innovar en las maneras de realizarlas. Éste es el caso de las inscripciones, el reparto de libros, la gestión de infraestructura, la designación de profesores y similares.

[79] En menor grado o con distinta intensidad se ha trabajado en la educación normal, la educación media y la educación superior; su análisis deberá ser objeto de otros estudios.

[80] La innovación califica tanto a las medidas de política como a los programas o proyectos de acción.

Por otro lado, los programas innovadores, si bien devienen de una decisión, representan un conjunto de propósitos, contenidos, metodologías y procedimientos para realizar un cambio intencional en algún ámbito del sistema educativo.

Las medidas de política y los programas innovadores, tanto por lo que se refiere a su diseño como a su instrumentación, han ido emergiendo en distintos momentos del periodo del que se habla. Si bien el Programa Estatal de Educación 1992-1998 ofrece un marco normativo para conducir la gestión del sistema educativo, las decisiones y los programas de acción han sido gestados atendiendo a distintas razones coyunturales o estructurales del sistema educativo y de su entorno económico, político y cultural.

Para efectos analíticos se identifican tres periodos y cinco dimensiones substantivas. En un intento de definición se puede decir que el primer periodo corresponde al impulso inicial que la administración gubernamental le imprimió a su gestión y se ubica entre 1992 y 1994; el segundo periodo transcurre entre 1995 y 1996 y coincide con la gravedad de la crisis nacional, política y económica; se caracteriza por sistematizar las medidas de política y los programas de acción buscando imprimirles coherencia y hacer explícitos los vínculos entre ellos, así como repriorizar el destino de los recursos. El tercer periodo, comprendido entre 1997 y 1998, está caracterizado por la preocupación por fortalecer el proceso de reforma con el objetivo de atender la herencia para la siguiente administración de gobierno y garantizar cierto grado de continuidad.

Los aspectos en que se clasifican las medidas de política y programas innovadores son los siguientes: el aspecto normativo y de legislación, que incluye medidas y programas referidos a leyes y reglamentos; el aspecto de gestión institucional se refiere a la reorganización del sistema educativo, a la información y la estadística, la evaluación educativa, la investigación y la cobertura del servicio; en el rubro "escuela" se clasifican medidas y programas tendientes al fortalecimiento de los aprendizajes escolares y a la participación social; respecto de los maestros se agrupan la actualización permanente, la formación inicial en las normales, los apoyos y estímulos y las cuestiones laborales; y finalmente en la categoría de alumnos se agrupan los programas de becas y crédito educativo así como otros apoyos a los educandos.

A continuación se muestran en cada categoría, de manera enunciativa, los componentes de las decisiones dentro de cada uno de los periodos mencionados.

CUADRO 10

Medidas de política y programas innovadores en Aguascalientes, 1992-1998

Etapa 1: inicial 1992-1994	*Etapa 2: sistematización 1995-1996*	*Etapa 3: fortalecimiento 1997-1998*
	Aspecto: normativo y de legislación	
Ley de creación del Instituto de Educación Básica y Normal (julio de 1992). Programa Estatal de Educación, 1992-1998 (noviembre de 1992). Ley de creación del Instituto de Educación de Aguascalientes (enero de 1993).	Anteproyecto de Ley de Educación del Estado de Aguascalientes (enero-diciembre de 1996).	Reforma del artículo 6° de la Constitución local. Ley de Educación del Estado de Aguascalientes (marzo de 1997). Reglamentación derivada: en proceso.
	Aspecto: gestión institucional	
1. Reorganización del sistema educativo		
Creación de 22 zonas de educación básica e integración de equipos de supervisión (marzo de 1993). Transformación de la función de supervisión escolar y (trans)formación de los supervisores. (se inicia en enero de 1994).	Sistema de planeación estratégica: Proyecto Educativo de Zona de Educación Básica. Transformación de la función de supervisión escolar y (trans)formación de los supervisores (continúa). Transformación de la función de dirección y (trans)formación de los directores escolares.	Escuela singular: Proyecto Escolar. Transformación de la función de supervisión escolar y (trans)formación de los supervisores (continúa). Transformación de la función de dirección y (trans)formación de los directores escolares.
2. Información y estadística educativa		
Registro individualizado de alumnos. Clave única.	Sistema de Información educativa. Credencialización. Servicios para registro escolar y certificación. Base de datos de centros escolares.	Diseño y operación de una red de comunicación informática entre el IEA y las zonas de educación básica. Base de datos de maestros. Diagnóstico de eficiencia, cohortes reales de alumnos.
3. Evaluación educativa		
Ejercicios de evaluación del aprendizaje y estudios aislados.	Sistema Estatal de Evaluación de la Educación (SEE). Medición del aprovechamiento escolar mediante la aplicación de exámenes estatales externos. Censo en 6° de primaria y 3° de secundaria. Muestras en	El SEE incluye la aplicación de exámenes externos a los alumnos de último semestre de la educación media (mayo de 1997). Diseño de instrumentos y procedimientos para evaluación de centros escolares: en

	los demás grados de primaria y secundaria. Aplicación de las pruebas de evaluación del indicador de aprovechamiento escolar de la Carrera Magisterial.	proceso. Diseño de un sistema de indicadores cuantitativos y cualitativos de la calidad de la educación: en proceso.
4. Investigación educativa		
Diagnóstico de eficiencia y equidad de la educación básica. (IEA / CEE). Censo de escuelas de educación básica. (IEA / UAA). Análisis del rezago en localidades muy aisladas. (SEP / Conacyt / IEA). Diseño de una metodología estadística basada en datos individuales de los alumnos. (SEP / Conacyt / IEA).	La cadena de aprendizajes en matemáticas en la escuela primaria. Diseño de una propuesta de formación de maestros en servicio. (SEP / Conacyt / IEA). Sistematización del diseño e instrumentación del Programa de Modernización de la Función Supervisora. (SEP / Conacyt / IEA). Diseño Institucional de un Sistema de estadística escolar basado en datos individuales de los alumnos (Conacyt). Descentralización e Innovaciones en Educación. (Colmex / IEA).	Tránsito de 1° a 2° de primaria. Seguimiento de la cohorte 1996-1997 (IEA / UAA). Evaluación del impacto del uso del Geometer en secundarias. (Conacyt / IEA). Otros estudios de evaluación en proceso de diseño.
5. Cobertura del servicio de educación básica		
Educación básica de 10 años. Espacios educativos: 1000. Atención a niños de 5 a 14 años: 84%.	Inscripción a primero de primaria por clase: año de nacimiento. Espacios educativos: 1000. Atención a niños de 5 a 14 años: 92%.	Espacios educativos: 700. Atención a niños de 5 a 14 años: 95%.
	Aspecto: escuela	
1. Fortalecimiento de aprendizajes escolares		
Créditos educativos por medio de Banobras para proyecto Umbral. Laboratorios de computación en secundarias. 60 laboratorios de cómputo en secundarias generales y técnicas. Manejo del Logo Writer. Proyecto Start. Centros de aprendizaje de inglés. 30 centros en secundarias generales y técnicas.	Secundaria: introducción del Geometer para apoyar geometría y álgebra. 40 centros de aprendizaje de inglés. Primaria: 52 escuelas con laboratorio de computación. Manejo de Micromundos: apoya todas las asignaturas.	Gestión de un crédito para ampliación de los laboratorios de computación en primaria y de inglés en secundaria. Crédito del BID a través de Banobras. Secundaria: 61 laboratorios de computación y uso del Geometer. 61 centros de aprendizaje de inglés. Primaria: 200 escuelas con laboratorio de computación. Micromundos. Normales: 5 laboratorios de computación, 2 centros de

CUADRO 10 (*Conclusión*)

Etapa 1: inicial 1992-1994	*Etapa 2: sistematización 1995-1996*	*Etapa 3: fortalecimiento 1997-1998*
	Aspecto: escuela	
		aprendizaje de inglés. Programa Estatal de Fomento a la Lectura. Integración de programas interinstitucionales: Museo Descubre, Educación ambiental, Teatro escolar, Conciertos didácticos, Conoce tu estado. Educación a Distancia: incluye varios proyectos.
2. Participación social		
Integración formal de los consejos de participación social, escolares y municipales. Educatel: teléfono abierto a la ciudadanía.	Programa: Escuela para padres. Educatel	Redefinición sustantiva de los consejos de participación social desde el proyecto escolar o educativo, según el ámbito escolar o de zona de educación básica. Educatel
	Aspecto: maestros	
1. Actualización y superación profesional de los maestros		
Maestrías para docentes en convenio con la Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad Bonaterra y Universidad Tecnológica. Publicaciones periódicas: *El Cuaderno, Serie Aprendamos.*	Sistema Estatal Permanente para la Actualización del Magisterio (SEPAM). Se integra una amplia oferta de maestrías, especializaciones, diplomados y cursos-taller de cobertura estatal. Publicaciones periódicas: *El Cuaderno, Serie Aprendamos.* Incremento de publicaciones diversas.	El SEPAM diversifica su oferta formativa y se amplía a directivos y personal de apoyo a la educación básica y profesores de escuelas normales. Publicaciones periódicas: *El Cuaderno, Serie Aprendamos.* Incremento de publicaciones diversas.
2. Apoyos y estímulos a maestros		
Fundación Aguascalientes para la Excelencia Educativa. Premios a escuelas y maestros. Premio anual: *Testimonios de maestros.*	Instalación de dos centros para maestros. Premio anual: *Testimonios de maestros.*	Instalación de dos centros más para maestros. Premio anual: *Testimonios de maestros.*
3. Ámbito laboral		
Negociaciones salariales 1993, 1994.	Negociaciones salariales 1995, 1996.	Negociaciones salariales 1997, 1998.

	Garantizar la permanencia de los docentes al menos por dos ciclos escolares. Criterios para la asignación de maestros a primero de primaria.	Un acumulado de 45 días adicionales al salario en diversas prestaciones.
	Aspecto: alumnos	
1. Sistema Estatal de Becas y Créditos Educativos		
Asignación de becas: 1 800 a 11 000 de compensatorias. 700 de capacitación. 674 académicas.	Creación del Sistema Estatal de Becas (SEB). Compensatorias: 18 000 Aprobee: 6 500 Capacitación: 14 000 Académicas 2 500.	Sistema Estatal de Becas y Créditos Educativos (SEBCE). Se beneficia a 43 000 alumnos de primaria a educación superior. Introducción de 1 000 créditos educativos (Creece).
2. Otros apoyos a educandos		
Desayunos escolares en preescolar y primaria. Incremento de 5 000 a 30 000 Paquetes escolares: 25 000.	Desayunos escolares: 60 000 Libros de matemáticas para secundaria: 50 000 Paquetes escolares: 25 000.	Desayunos escolares: 65 000 Libros de español y de matemáticas para secundaria: 100 000 Paquetes escolares: 25 000.

Comprobación de las ideas de la reforma: las innovaciones

La necesidad de transformar el sistema educativo estatal parece evidente. Sin embargo, esto no significa que la reforma, transformación, renovación o innovación planteadas constituyan una necesidad de los distintos actores relacionados con dicho sistema. Es frecuente hablar del cambio, aunque la dirección y contenido del mismo no suelan ser del todo claras.

El argumento esgrimido para fundamentar tanto las medidas de política como los proyectos innovadores es que "alguien tiene que hablar por los niños y por los que no tienen voz", y ha resultado contundente para incluir a aquellos actores que muestran resistencias.[81]

El innovar a partir de la tradición, en el sentido de reconocer y resignificar la experiencia de vida personal e institucional acumulada, y la concien-

[81] Esta reflexión es de la maestra Lydia Flemate, quien pertenece al equipo de la secretaría técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación. Otra distinción importante se refiere a que no es lo mismo la resistencia a los cambios que la oposición. La resistencia tiene que ver con las incertidumbres que los actores tienen frente al cambio, producto la mayoría de las veces a la insuficiencia de la información y comprensión sobre lo que se desea realizar, mientras que la oposición alude más a posturas de las personas, definidas generalmente por sus convicciones ideológicas e incluso políticas.

cia de que las personas y su historia no son desechables, han formado parte de los principios fundamentales para aplicar innovaciones en las áreas mencionadas.

Frente a otras experiencias de innovación de la educación tanto nacionales como estatales diseminadas en la historia del sistema educativo mexicano, y cuyo origen, cobertura y desarrollo se encuentran muy localizados,[82] en Aguascalientes se planteó tal posibilidad de innovación con la intencionalidad explícita de incidir en el conjunto del sistema educativo.

Además, los principios de "gradualidad en los procesos", "centralidad de los actores involucrados" y "decisiones concertadas y de consenso", conducen a considerar el aspecto procesal de los cambios. El eje diacrónico se encuentra en todos los proyectos. La coherencia entre las distintas decisiones, acciones y proyectos va sufriendo transformaciones mediante un proceso constante de adopción de nuevos estados de equilibrios que van incorporando los aprendizajes de los actores.

Las organizaciones en tanto colectivos pueden aprender y ser inteligentes. El trabajo colegiado puede representarse como el mecanismo mediante el cual un sistema educativo responde a las perturbaciones que le presenta la realidad educativa tanto de los actores e instituciones como de los procesos mismos. El trabajo colegiado también representa una forma de poner en juego la complementariedad de competencias de las personas que integran los equipos de trabajo.

Finalmente, la manera como los cuerpos colegiados diseminan información acerca de lo que deciden, cómo lo deciden y qué acontece con la aplicación de sus decisiones, va tejiendo el invisible entramado social de un sistema educativo que aprende.[83]

Éste es el sentido de la afirmación "un programa estatal de educación que aprende", porque ha sido capaz de modificarse y cambiar para precisar el sentido de sus acciones y mejorar su instrumentación.

Para dar cuenta del proceso de reforma de la educación, especialmente de la educación básica, se utilizará el concepto de innovación, al que ya se ha hecho alusión en otros apartados de este documento.

[82] Nos referimos a experiencias aisladas de una escuela o de una comunidad, que tienden a diluirse e incluso a desaparecer cuando el líder de la misma deja de estar presente.

[83] Tratar con profundidad estas cuestiones será objeto de otros estudios sobre las organizaciones, considerándolas como sujetos colectivos susceptibles de ser inteligentes y de aprender. No obstante la carencia de investigación, estos planteamientos que orientan la manera de actuar han ido favoreciendo el desarrollo de mecanismos de aprendizaje colectivo. Además, esta concepción ha incidido en un cambio paulatino, todavía imperceptible, que lleva a transitar de una organización del sistema educativo por estancos separados a otra caracterizada por la integración e interdependencia.

La innovación es un cambio provocado, acotado en el tiempo, cuyo origen e intencionalidad son fácilmente identificables y se encuentran explicados de alguna manera.

Es importante recordar que en Aguascalientes se comprendió desde el inicio de la reforma que era necesario partir de una concepción del sistema educativo estatal para incidir en el conjunto de sus componentes. Por esta razón, más de naturaleza estructural, y porque en la entidad existen condiciones objetivas que lo hacen posible, los proyectos innovadores se han formulado para que tengan cobertura estatal.

Otro elemento que ha acompañado el diseño e instrumentación de distintos proyectos innovadores en este lapso de 1992 a 1998, ha sido la convicción de que los cambios se introducirán en dónde sea posible hacerlo, aunque sin perder la visión de conjunto.

Se han identificado y definido algunas categorías de análisis de las innovaciones aplicadas al Sistema Educativo Estatal en su conjunto o a algún componente del mismo.

Las categorías para describir las innovaciones son las siguientes:

1. *Origen de la innovación.* Se refiere a la génesis (proceso) de una propuesta y supone identificar al menos tres elementos: la fuente de inspiración e idea de la decisión, la toma de decisión, y la acción de responsabilizar a una persona o instancia para construir la estrategia y operación de dicha decisión: definir el líder del proyecto específico.

2. *Propósito.* Es la intencionalidad de una acción cuya explicación se va construyendo y clarificando.

3. *Cobertura y alcances.* Es el conjunto de elementos que intervienen en el cumplimiento del propósito (actores, instituciones, etcétera).

4. *Perfil de los actores responsables.* Descripción de las características genéricas del líder del proyecto y del equipo de trabajo responsable.

5. *Diseño de la estrategia.* La estrategia es el camino que se elige para lograr el propósito. Su diseño supone la valoración de distintos elementos o componentes para decidir su intervención conjunta. Un componente comprehensivo de la estrategia es el principio de "centralidad de la tarea". Se refiere a que la tarea por realizar es líder, en el sentido de que señala la pauta a seguir, en tanto que las personas involucradas ejercen liderazgos funcionales para llevar a buen término la tarea. Aquí aparecen más explícitamente las nociones de equipo de trabajo y de complementariedad de competencias.

En cada innovación se procura identificar el papel que distintas personas o instancias institucionales han desempeñado en la realización de una tarea concreta, independientemente del grado de complejidad de la misma.

6. *Carácter de la innovación.* Puede ser funcional, estructural, comportamental, relacional. Se retoma la propuesta de Enrique Cabrero (1996), según la cual es comprensible que una innovación en el sistema educativo no presente de manera excluyente un solo rasgo. Esto significa que, si bien una innovación puede ser predominantemente funcional, no se excluye que tenga características funcionales estructurales, comportamentales o relacionales. Incluso podríamos afirmar que las innovaciones en el sistema educativo deberán contener componentes de los cuatro tipos.

El carácter funcional se refiere a la realización de nuevas tareas o nuevas maneras de hacerlas. Nuevas formas de combinar los recursos y nuevos sistemas de gestión.

El carácter estructural se refiere a nuevos métodos de organización, de estructura y de marcos normativos y de regulación.

El carácter comportamental de una innovación está relacionado con la génesis y establecimiento de nuevas actitudes y valores para enfrentar las situaciones de conflicto y procurar su solución, para negociar, promover acciones cooperativas, e incluso modificar la estructura de poder.

El carácter relacional se refiere al desarrollo de nuevas formas de relación entre las distintas instancias de los gobiernos federal, estatal, municipal, y de éstos con la sociedad.

7. *Una visión para el futuro.* Planteamiento de la prospectiva de continuidad y cambio de la innovación mediante una combinación de las dimensiones funcional, estructural, comportamental y relacional en un marco de desarrollo y equilibrios sucesivos.

Una organización que aprende es aquella que se autorregula, lo cual depende de su capacidad para responder a las perturbaciones del entorno y para plantear los problemas y sus soluciones.

Descripción de algunas de las innovaciones

El proceso de reforma ha buscado incidir paulatinamente en distintos componentes del sistema estatal de educación: ámbitos, funciones, actores, procesos e instituciones.

Destacan por sus logros relativos las innovaciones referidas al marco normativo y legislativo, a la reorganización del servicio de educación básica a partir de la supervisión escolar, el Sistema de Información Educativa, el Sistema Estatal Permanente para la Actualización de Maestros, la Escuela para Padres, el Sistema Estatal de Becas y Créditos Educativos, los programas para fortalecer aprendizajes escolares, como los proyectos Umbral en primaria

y secundaria, Start en secundaria, Fomento a la Lectura en primaria y secundaria, y el Sistema Estatal de Evaluación, entre los más significativos.

Para evitar extendernos demasiado en este trabajo, sólo describiremos algunos de los proyectos innovadores; no obstante, también se hará alguna mención de otros proyectos o líneas de acción que han permitido dar la congruencia de la política educativa del estado. Cada programa seleccionado representa un aspecto diferente de la clasificación de medidas de política y programas innovadores.[84]

Marco jurídico. Reforma del articulo 6° de la Constitución Política del Estado y promulgación de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes (1997)

Origen. El Programa Estatal de Educación (PEE) establecía como su primer objetivo "desarrollar la organización del sistema educativo de Aguascalientes para que responda a las necesidades de todos los niveles y realizar la programación estratégica del sector, creando o modernizando los instrumentos jurídicos, leyes y reglamentos, necesarios".

Cuando las autoridades del Instituto de Educación de Aguascalientes analizaron y discutieron los resultados del Diagnóstico de Indicadores de Eficiencia y Equidad de la Educación Básica (mayo de 1993), así como los planteamientos para operar el Programa Estatal, se estableció la necesidad de contar con una ley de educación estatal para 1994.

En el grupo que había elaborado el documento del PEE existían dos criterios: el que insistía en la necesidad de trabajar para contar con este instrumento jurídico en 1994, y argumentaba que en Aguascalientes no se contaba con una ley estatal que regulara la educación, y por otro lado el que sostenía que había que esperar a que la vida transcurriera con el fin de aprender de la experiencia y estar en mejores condiciones para establecer el marco jurídico que para ambas posturas era necesario, sobre todo en el nuevo contexto de la descentralización.

Por un lado se insistía en la "urgencia" de contar con un marco jurídico lo más pronto posible y por otro se argumentaba que el sistema educativo tiene tal cantidad de normas, que frecuentemente tal normatividad es un elemento que paraliza la acción renovadora.

En el año de 1994, comprendido en la fase inicial, se hicieron los primeros trabajos con el fin de integrar un proyecto de ley de educación estatal.

[84] El análisis de las medidas de política instrumentadas para innovar el ejercicio habitual de las funciones y responsabilidades del sistema educativo, será objeto de otro tipo de estudio.

Sin embargo, por distintas razones —debidas más a la cantidad de energías desplegadas para que el PEE adquiriera pronto carta de ciudadanía, que a la convicción de que era preferible esperar a que las nuevas tareas se implantaran para que la normatividad adquiriera un sentido más pleno de regulación de responsabilidades y funciones distribuidas en distintas instancias del sistema estatal de educación—, la tarea se pospuso.

Entre 1995 y 1996 se desarrollaron importantes programas de fomento de la educación junto con los que se habían iniciado desde enero de 1993. En este contexto, en diciembre de 1996 se formuló una estrategia para integrar un proyecto de ley de educación del estado. Las preocupaciones se centraron, por un lado, en realizar un trabajo de construcción de consensos sobre el sentido de la educación para el desarrollo individual y colectivo, y por otro, en la necesidad de institucionalizar las nuevas tareas que se habían emprendido en el marco de la descentralización del sistema y propiciar la comprensión de la política educativa como una política del estado, es decir, que no debe sujetarse a las limitaciones temporales de los periodos de gobierno, de manera que los procesos e instituciones educativas sean estables, acumulen sus resultados y sean fuente de aprendizaje.

Esto significó promover una iniciativa de ley de educación del estado de Aguascalientes y una reforma al artículo 6° de la Constitución Política del mismo, cuyo texto provenía de los años treinta y se encontraba totalmente obsoleto.

Propósitos. En el texto de la exposición de motivos de las iniciativas legislativas, textualmente se dice que los objetivos son:

- Establecer las bases legales para conducir y operar el sistema estatal de educación en el nuevo contexto de la federalización.
- Precisar las funciones de los distintos niveles de gobierno en el estado, así como la relación entre ellas y el gobierno federal en materia de educación.
- Fomentar y propiciar el cumplimiento de los grandes propósitos que el Estado mexicano tiene planteados para la educación de su pueblo, contenidos en el artículo 3° de la Constitución, en la Ley General de Educación y en la política educativa derivada de ambos. (p. 20).

Perfil de los actores responsables. La responsabilidad de llevar a cabo la tarea de elaborar tanto el proyecto de ley como el de la reforma constitucional, fue asumida por el Instituto de Educación de Aguascalientes.

Diseño de la estrategia. La planeación de la estrategia se formuló en varias fases: una consulta ciudadana, mesas de análisis con expertos, redacción del documento, entrega de las iniciativas por parte del Ejecutivo estatal al

Congreso local y promulgación de la misma. Se describen a continuación las características de cada una de las fases.

En la consulta ciudadana, participaron todos los sectores sociales: legisladores federales y estatales, la Comisión de Educación del H. Congreso del Estado, la Sección 1 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, autoridades educativas estatales y municipales, el sector empresarial y de servicios, las organizaciones estatales de los padres de familia, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, prestigiados funcionarios y académicos de instituciones de educación media y superior de la entidad y del país, las escuelas particulares, los medios de comunicación, las iglesias, maestros y maestras de todo el estado, así como destacados intelectuales de la entidad y del país. Se organizaron 22 foros de consulta para analizar distintos temas. Se contó con la presencia de 32 conferencistas y la asistencia de 7300 personas. Se recibieron 3500 propuestas diversas en 400 ponencias y más de 500 sugerencias depositadas en los buzones instalados para el efecto.

Se sumaron opiniones, conocimientos y voluntades para formular objetivos y finalidades que coadyuvaran al mejoramiento de educación de los niños, los jóvenes y los adultos. Las evidencias de esta amplia jornada de trabajo, además de estar registradas en diversos tipos de documentos, se encuentran en la memoria de todos los interesados en la educación.

La Sección 1 del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación coordinó los foros, que se efectuaron en Jesús María y Asientos. Además, entre septiembre de 1995 y agosto de 1996, realizó una serie de actividades (foros, reuniones y sesiones de trabajo) para recabar la opinión y experiencia de sus agremiados. Ese esfuerzo de participación dio como resultado un documento denominado *Propuesta de proyecto para la ley de educación del estado de Aguascalientes,* que fue entregado al Ejecutivo estatal en septiembre de 1996 por el pleno del Comité Ejecutivo Seccional.

La Asociación Estatal de Padres de Familia participó en los foros de consulta y además colaboró en este esfuerzo colectivo reuniendo a miles de padres de todo el estado para debatir y analizar la situación del sistema educativo.

En estas consultas se confirmaron los principios de la educación nacional contenidos en el artículo 3° de la Constitución: la defensa de la escuela pública, la responsabilidad del Estado de impartir la educación primaria y secundaria, y la obligación de los ciudadanos de cursar estos niveles educativos; la obligación del Estado de ofrecer educación preescolar y de garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al sistema educativo sin más limitaciones que satisfacer los requisitos académicos señalados en las disposiciones aplicables para la educación postbásica; la gratuidad de la educación que imparta el Estado; la laicidad de la educación pública, manteniéndose ajena

a toda doctrina religiosa y al fanatismo de cualquier naturaleza, y el carácter nacional y democrático.

También se propuso contar con un sistema estatal que integre y coordine la educación, desde la inicial hasta la superior, pasando por la básica y la media. Universalizar al menos un grado de preescolar para los niños y niñas de 5 años y buscar los mecanismos para que los padres o tutores envíen a sus hijos o pupilos a las escuelas de este nivel educativo. La importancia de definir políticas para la formación y capacitación para el trabajo, y el establecimiento de mecanismos institucionales para impartir una educación basada en normas de competencia.

Se analizó la importancia política y social de lograr que la educación escolar se ocupe explícitamente de inculcar valores. También se habló de la función social del maestro y se hicieron propuestas para su necesaria revaloración y profesionalización.

Se reconoció que la investigación científica, tecnológica y humanística es un bien en sí misma y que también está en relación con la promoción del desarrollo social, cultural, económico y político.

Se expresaron sugerencias acerca de la relación que debe prevalecer entre el sector educativo y los sectores productivos y de servicios.

Se analizaron planteamientos acerca de la necesidad de una educación de calidad con equidad, así como respecto del papel de la evaluación de los resultados educacionales como instrumento para mejorar la calidad de los servicios en el sector.

También se formularon propuestas respecto de la necesaria coordinación de esfuerzos entre sectores e instituciones; la promoción de financiamiento alterno; la educación especial y sus vínculos con las escuelas regulares; el servicio de educación básica para los adultos y, finalmente, sobre las funciones y facultades de las distintas jerarquías de gobierno (federal, estatal y municipal) para la prestación de los servicios educativos.

Se introdujo el planteamiento de que la educación debe ser comprendida y realizada como una política de Estado, y no debe sujetarse a las limitaciones temporales de los periodos de gobierno, de manera que los procesos e instituciones educativos sean estables y acumulen sus resultados.

En suma, el contexto de la federalización de la educación básica y normal, así como la experiencia adquirida durante los primeros años en que el estado asumiera la responsabilidad de dirigir el sistema educativo, sientan las bases para consolidar un sistema estatal de educación. La evolución de este proceso dependerá de las iniciativas sociales y gubernamentales para afirmar y acrecentar la calidad de nuestro sistema educativo.

La organización de tres mesas de análisis integrada por expertos ayudó a delimitar y definir los contenidos de la ley y constituyó la segunda fase. En

estas dos primeras fases se abordó con menor profundidad el asunto de la reforma constitucional.

En diciembre se contaba con un texto que se consideró lo suficientemente maduro para ser enviado como iniciativa de ley por parte del Ejecutivo estatal.

La intención original era remitir al Congreso las iniciativas en el mes de diciembre. Por razones coyunturales, no le fueron enviadas por el Ejecutivo sino hasta el 14 de enero de 1997. Esta acción se realizó en un acto público al que se convocó a los coordinadores de los foros de consulta, la organización sindical, académicos, los padres de familia y demás organizaciones que habían participado de muy diversas maneras en el proceso de elaboración de las iniciativas.

La Comisión de Educación del Congreso tenía en sus manos la responsabilidad de revisar, analizar y elaborar un dictamen respecto de las iniciativas.

A los catorce días de haber sido enviado el documento al Congreso, la organización sindical impugnó el texto, que ya había sido consensado. No sólo lo hizo la Sección 1 sino el mismo Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Se iniciaron así varios días de negociaciones con el sindicato.

Las impugnaciones se dirigían centralmente a los siguientes aspectos: la gratuidad de toda la educación pública, la propuesta de municipalización de la educación, las zonas de educación básica y la especificación de las tareas del sistema estatal de evaluación. En menor grado se impugnaron artículos relativos a la participación de los padres de familia en la educación escolar, y a la separación entre el sistema de formación de docentes y el de actualización y superación magisteriales. Otras críticas eran menores, pues se referían a redacciones específicas de varios artículos.

La Comisión de Educación del Congreso, a cuyo frente se encontraba el ingeniero Alfonso Bernal Sahagún, estuvo de acuerdo en que el Instituto de Educación de Aguascalientes, que conocía a fondo el proyecto, negociara con la organización sindical y llegara a acuerdos sustantivos que hicieran posible continuar con el proceso legislativo. Después de dos respuestas por parte del Instituto, se llegó el 7 de febrero a acuerdos que permitieron continuar.

El balance de esos días permitió en buena medida enriquecer el texto de la Ley. En algunas cuestiones el texto perdió calidad y originalidad, como fue el caso del capítulo de Orientaciones Educativas, pero en otras, como en el capítulo de Proceso Educativo, se vio enriquecido de manera notable.

Finalmente, la Comisión de Educación empezó a trabajar sobre el proyecto nuevamente consensado con la organización sindical, tanto con la Sección 1 como con el CEN del SNTE. El trabajo fue arduo y las discusiones amplias, ya que esta comisión es plural, pues está integrada por cuatro dipu-

tados: uno del PAN, quien la preside; uno del PRD y dos del PRI (que son profesores). No obstante la pluralidad ideológica de los integrantes de esta comisión, se unificaron en su afán de sacar adelante la ley para evitar que el proyecto ingresara a un periodo indefinido de congelamiento.

Mientras se ejecutaba el trabajo de análisis de la Comisión de Educación, la Comisión Legislativa y de Puntos Constitucionales, responsable directa de las reformas a la Constitución, ingresó en un debate respecto de la redacción sugerida para la reforma del artículo 6°. El análisis fue encabezado por el diputado priista Javier Aguilera García, quien expresó que era necesario plantear un texto más pulido en su expresión escrita y que, siendo conciso y explícito, tocara los elementos más importantes para el devenir de la educación en el estado. Efectivamente, el texto original de la propuesta de reforma del 6° constitucional contenía problemas serios.

El Congreso del Estado de Aguascalientes, en sesión extraordinaria del 19 de marzo de 1997, promulgó por unanimidad dos decretos de ley: el primero se refiere a la reforma del artículo 6° constitucional y el segundo, a la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes.

En medio de las turbulencias políticas que ese año de elecciones federales trajo consigo, con un Congreso local de conformación plural donde gobierna la mayoría panista y la priista es la primera minoría, se logra que el sistema estatal de educación cuente con un marco jurídico mediante un acto de gobernabilidad que se muestra en los acuerdos y consensos políticos.

Prospectiva, una visión de futuro. Es indispensable contar con la normatividad derivada de la Ley de Educación del Estado de Aguascalientes; son varios los reglamentos que se encuentran en proceso de elaboración.

Asimismo, se requiere diseminar y difundir entre los maestros y directivos escolares, los padres de familia, los educandos y la sociedad en general, el contenido de esta legislación educativa, de manera que se vaya construyendo esa invisible voluntad social que se requiere para cuidar el mejoramiento continuo de la educación de los niños y jóvenes de las generaciones presentes y futuras.

Reorganización del sistema educativo: transformar la supervisión, (trans)formar a los supervisores (1993)[85]

Origen. En 1992 era imperiosa en el estado la necesidad de conocer a fondo las condiciones en que el gobierno federal entregaba el sistema de edu-

[85] El texto de esta innovación es el más amplio porque ha sido el más trabajado, incluso ha merecido una investigación sobre las características de su instrumentación en la práctica. Marisela Márquez, Margarita Zorrilla y Pilar González han escrito sobre este programa.

cación básica. El multicitado diagnóstico de indicadores de eficiencia y equidad permitió llegar a tres conclusiones: *a*) respecto de la educación básica el estado se encontraba entre el 9° y el 15° lugar (de un total de 32 posibles) en relación con los distintos indicadores considerados; *b*) la eficiencia de la educación básica en Aguascalientes se había mantenido estable en los últimos 20 años e incluso en algunas localidades la tendencia era de deterioro progresivo; y *c*) en el interior del estado la situación educativa no era homogénea y se observaban diferencias significativas entre distintos niveles educativos, localidades, municipios, zonas rural y urbana y escuelas con diverso tipo de sostenimiento (IEA / CETE, 1993b).

Partiendo de esta realidad, se identificaron varios desafíos: articular los tres niveles de la educación básica; ofrecer una educación básica de calidad, es decir, garantizar la cobertura y el acceso a la escuela, asegurar la permanencia en ella, promover aprendizajes relevantes para la vida de los educandos y cuidar que cada alumno egrese oportunamente; diseñar estrategias multidimensionales a la solución de los problemas; identificar las singularidades de cada escuela bajo la convicción de que la calidad se gesta en cada plantel escolar, e incorporar a los maestros, directores y supervisores en la formulación de las soluciones.

El trabajo de reorganización institucional del sistema educativo federalizado se puso en marcha desde la *supervisión escolar*. La decisión de iniciar un proceso de reforma de largo alcance para la educación básica, desde la instancia de la supervisión escolar, obedeció a dos razones principales, una de carácter institucional y otra de tipo profesional. En el primer caso, partimos del reconocimiento de que la supervisión, en tanto instancia organizativa, se encuentra ubicada en una posición estratégica entre la administración central y la escuela singular, y ello constituye potencialmente una opción para impulsar una comunicación más eficiente dentro del sistema educativo. Por otro lado, en la situación prevaleciente en México, el sector de maestros que ocupa cargos de director y supervisor escolar no había sido capacitado de manera específica en lo concerniente a las reformas educativas de este siglo; se le había considerado, eso sí, como una instancia de multiplicación de diversos programas de actualización, pero tanto supervisores como directores carecían de programas formativos específicos para el desarrollo de su función.

La referencia para el sistema educativo estatal está representada por la de la política educativa del Acuerdo, que debía permitir la integración de los niveles de preescolar, primaria y secundaria. Tal concepto no tenía aún consecuencias concretas en el sistema educativo; por ejemplo, existían más de 100 zonas escolares para cada nivel educativo, y departamentos totalmente aislados. La necesidad de racionalizar el servicio educativo y su operación

se impuso como una urgencia, que se sustentó con los elementos arriba mencionados.

El detonador de este proceso de reorganización del sistema educativo en Aguascalientes, fue la decisión tomada en enero de 1993 de rezonificar las zonas escolares por nivel educativo como zonas de educación básica y conformar equipos de supervisión.

Propósitos. Al iniciarse las actividades del programa estatal de educación en lo referente a la renovación de la supervisión escolar, se plantearon dos conjuntos de objetivos (IEA / CETE, 1993b):

- Para el propio sistema de supervisión:

a) Rescatar el sentido académico de la función supervisora y replantear su papel como un elemento fundamental para el logro de la calidad de la educación básica.

b) Dinamizar la planta de personal dedicada al ejercicio de la función supervisora.

- Para el sistema de educación básica.

a) Impulsar a la supervisión escolar como una instancia de apoyo a la toma de decisiones y a la ejecución de programas educativos.

b) Contar con un medio más eficaz para el apoyo y control de la operación del sistema de educación básica.

c) Favorecer la articulación de la educación básica.

d) Intervenir en la planeación estratégica: *Diagnóstico y Proyecto de Desarrollo Educativo.*

e) Sentar las bases para la municipalización de los servicios educativos.

Cobertura. Si bien al principio se pensó en iniciar este programa en algunos lugares del estado, se valoró que era posible implantarlo en toda su superficie, ya que el planteamiento fundamental fue la *reorganización del sistema de educación básica.*

Destinatarios directos. Supervisores de preescolar, primaria, secundaria y educación física; los auxiliares de supervisión y el personal de apoyo. En el ciclo 1996-1997 se incorporó al esquema la supervisión de educación especial. Todas las escuelas de los niveles y modalidades mencionadas.

Perfil de los actores responsables. El trabajo de rezonificación estuvo a cargo del profesor Juan Manuel Rivas, quien fue supervisor durante muchos años y ex director federal de Educación en el estado. Contaba con un detallado conocimiento de las redes político-sindicales, tanto las territoriales como las magisteriales, lo cual resultó fundamental en la definición de las

áreas geográficas de las nuevas zonas de educación básica, sobre todo en el municipio de la capital.

La secretaría técnica del CETE asume el liderazgo y se hace cargo de la responsabilidad de proporcionar el contenido académico y de política educativa al posteriormente denominado *Programa de Modernización de la Función Supervisora*.[86]

En un principio la Dirección de Educación Básica mantuvo una actitud de reserva e incluso de resistencia frente a esta nueva organización de los servicios a partir de la supervisión escolar; no fue sino hasta 1995 cuando empezó a ejercer un liderazgo que le es propio.

El cuerpo de supervisores de los distintos niveles y modalidades educativos es sin duda el actor colectivo más importante en tanto destinatario de la nueva política de reorganización y a quien se le exigía y demandaba una nueva participación.

La organización sindical es otro de los actores colectivos primordiales. Se manifestó en contra de lo que llamaban la "rezonificación", pues contravenía la propia organización política del sindicato; sin embargo, durante el proceso de implantación de la nueva organización no presentó una oposición definida y manifiesta. La organización sindical dejó "hacer a la autoridad" y no fue sino hasta la discusión de la iniciativa de ley de educación estatal cuando tomó una actitud radical al impedir que en el texto legislativo apareciera la denominación "Zonas de Educación Básica"; argumentó que esto podría desestabilizar a otras entidades del país donde las condiciones fueran diferentes.

Diseño de la estrategia.[87] Para diseñar y operar un programa de redefinición de la supervisión y de (trans)formación de los supervisores, se utilizó una combinación de conocimientos, convicciones, intuiciones e ideales.[88]

La reforma de la educación no existe con un sentido unívoco, de una vez y para siempre. Las reformas transitan por las personas; las reformas de la educación y de otros procesos e instituciones sociales han de realizarse, de construirse a *pie y cara a cara con* las personas.

[86] Para mayor información véase el texto del "Programa de Modernización de la Función Supervisora. Documento rector", Aguascalientes, IEA / CETE, 1993, mecanograma.

[87] La mayor parte de este texto proviene del documento de M. Márquez y M. Zorrilla, *Redefinir la supervisión para atender la escuela singular*, 1997. Este documento se preparó para una publicación colectiva sobre experiencias mexicanas de gestión de la educación que promueve la Dirección General de Investigación Educativa de la Subsecretaría de Educación Básica y Normal de la SEP. Actualmente se encuentra en las últimas revisiones.

[88] El equipo coordinador del Programa de Modernización de la Función Supervisora estuvo formado por Margarita Zorrilla Fierro, Marisela Márquez Rodríguez, Pilar González Martínez, Lydia Flemate Medrano, Teresa Fernández Lomelín, Elizabeth Castillo García, Carlos Ulises Solís Álvarez e Irma Hortensia Hernández Sandoval.

Lo anterior significa que se deberá trabajar en la *escala humana,* de tal manera que un proceso de reforma de amplia cobertura se institucionalice mediante acciones que resulten significativas para los individuos que las desarrollan. Un principio de acción fundamental para lograr esto ha sido el diseño de estrategias que buscan *innovar a partir de la tradición,* lo cual implica reconocer y resignificar la experiencia de vida personal e institucional acumulada.

Para que el cambio sea factible en los términos señalados, es necesario atender la *profesionalización* de los actores, lo cual supone impulsar la formación necesaria para dotar de nuevos contenidos y formas de trabajo, así como desarrollar y fortalecer las competencias de las personas según su ámbito de responsabilidad en un marco de creciente autonomía. Los actores no habrán de *interpretar y ejecutar* políticas, sino que deberán desarrollar la habilidad de *diseñar y operar* proyectos y micropolíticas.

Con esta especie de declaración de principios, la visión de desarrollo que se ha estado mostrando coloca en el centro de la atención la necesidad de devolverle a la escuela (o construir con ella) su sentido formador por medio del conocimiento. El foco de atención está en el *aprendizaje,* mas no sólo en el aprendizaje de los niños y jóvenes en tanto educandos, sino también el que se refiere a la institución y a todos los demás actores de la educación.

La nueva definición de la supervisión escolar tuvo su origen en una necesidad pragmática y un convencimiento teórico. En el primer caso, los resultados del ya mencionado diagnóstico de la educación básica mostraron la necesidad de elevar la calidad del servicio educativo, diseñar estrategias orientadas a la búsqueda de mayor equidad y afrontar con una organización renovada la articulación entre los tres niveles de la educación básica. Por otra parte, el convencimiento teórico estuvo ligado estrechamente a las agendas nacional e internacional vigentes, donde sobresalen los temas de descentralización, integración, autonomía creciente de los centros escolares, gestión pedagógica, calidad, equidad, innovación en los sistemas de monitoreo y necesidad de crear una cultura de evaluación centrada en la noción de rendimiento de cuentas y de responsabilidad por los resultados.

En este marco, se tomaron dos decisiones, que se convirtieron en el detonador inicial del cambio en la supervisión: crear las zonas de educación básica y conformar los equipos de supervisión. Se redujeron de 100 a 22 zonas.

La formación de *equipos de supervisión* tuvo como finalidad romper el tradicional aislamiento de los supervisores al reunir bajo un mismo techo al menos a un supervisor de cada nivel, a sus auxiliares técnicos y al personal de apoyo administrativo. Al frente de cada equipo como coordinador de grupo, se designó a uno de los propios supervisores.

En primer lugar, la creación de Zonas de Educación Básica (ZEB) significó la reestructuración geográfica de las antiguas zonas escolares dentro de un esquema más racional, donde las zonas de los tres niveles educativos coincidían dentro de los límites municipales o las áreas geoestadísticas básicas —en el caso de la zona urbana.

En un principio no se tomó la decisión más importante en torno a la renovación del contenido de la supervisión. Fue producto de una ardua aunque implícita negociación en el interior del organismo estatal de educación protagonizada al menos por dos grupos. Quienes originalmente iniciaron el proyecto y llevaron a cabo el proceso de rezonificación del estado sostenían que los cambios en la supervisión debían circunscribirse a las decisiones ya tomadas, es decir, a la rezonificación y la agrupación en equipos; afirmaban que el mejoramiento en el desempeño de la función sería posible sólo si los supervisores contaban con mayores recursos, tales como vehículo, vales de gasolina, mobiliario, etcétera. Por otra parte, el equipo del CETE —que todavía no coordinaba académicamente el programa de supervisión—, sostenía que los cambios efectuados hasta entonces eran importantes, pero sólo creaban las condiciones institucionales mínimas para comenzar a ejercer la supervisión bajo otros parámetros que, por lo demás, no podrían ser desarrollados sin una capacitación diseñada especialmente para este fin.

Durante casi todo el año de 1993 se desarrolló el debate implícito entre ambas posiciones. Poco a poco los aspectos materiales del proyecto se fueron precisando y de este modo todos los equipos de supervisión fueron ubicados en oficinas situadas dentro del territorio correspondiente y recibieron una dotación del mobiliario mínimo así como un vehículo compacto para el uso del grupo, y la asignación de personal de apoyo técnico y administrativo. En estos meses se aclaró también que la formación de zonas de educación básica no conducía a la propuesta de nombrar supervisores de educación básica, sino que el objetivo era la conservación de los supervisores por nivel, pero bajo un sistema de trabajo que implicaba la toma de decisiones colectiva y por consenso, de manera tal que fuese factible avanzar en la articulación organizativa y operativa de la educación básica.

En noviembre de ese mismo año se dio a conocer el llamado *Documento rector del programa de modernización de la función supervisora*, donde se precisan los lineamientos generales de la propuesta, entre los que sobresale la redefinición de la función supervisora. A partir de entonces dicho documento pasó a constituir el eje principal para el desarrollo posterior del Programa. Como se desprende de esta apretada síntesis,[89] el proceso de de-

[89] Para una visión más detallada de este proceso, véase el documento de M. Márquez *et al.*, "Innovar a partir de la tradición; origen y desarrollo institucional del Programa de Modernización de la Función Supervisora", mecanograma, 1996.

finición institucional del Programa fue una experiencia intensa en la que las dos posiciones iniciales hicieron su aportación.

En el documento rector se establece que la supervisión escolar debe redefinirse como una tarea institucional compartida por diferentes instancias y que los llamados supervisores son sólo una de estas instancias. La tarea de supervisar debe ser entendida por ellos como una actividad que se realiza en equipo, con decisiones compartidas y asumidas por consenso. Su ámbito de competencia es la zona escolar y el desempeño de su labor supone la vinculación de tareas administrativas y académicas, cuya finalidad central es la creación o mejoramiento de las condiciones institucionales que permiten que las actividades de enseñanza y aprendizaje se realicen a plenitud en las escuelas. El supervisor no necesariamente debe resolver todos los problemas que surgen en su zona, y legítimamente puede orientar su labor a detectar problemas y canalizarlos a las instancias que corresponden. Las formas de intervención de la supervisión son múltiples: a veces asesora a directivos y maestros, pero la mayor parte de su trabajo debiera consistir en acompañar o animar procesos, gestionar recursos, y monitorear o evaluar proyectos.

Por medio de la labor del supervisor se aspira a "acercar la autoridad educativa" a las escuelas, pero también a buscar el vínculo complementario, es decir, favorecer que las escuelas desarrollen su propia iniciativa dentro del proceso institucional del sistema educativo estatal. Veamos con más detalle lo que implica esta propuesta a partir de la explicación de la posición que se cuestiona.

Con frecuencia se ha concebido el trabajo de supervisión como una actividad de intermediación[90] entre las autoridades centrales y las escuelas, que desempeñan la labor de vigilancia y control de las disposiciones oficiales y con la expectativa de ofrecer asesoría técnica a los docentes. En Aguascalientes se busca impulsar la idea de que el supervisor debe tener un objeto propio de trabajo, un ámbito de competencia específico, en el que su posición intermedia en la estructura del sistema educativo sea un factor distintivo a su favor y en donde lo administrativo y lo académico dejen de ser una disyuntiva y se integren en un solo propósito.

¿Cuál es esa labor específica que le corresponde al supervisor? La opción surge precisamente de su posibilidad de acceso a un grupo de planteles, lo cual puede ofrecerle simultáneamente una visión de conjunto y una visión de lo específico de cada escuela como un todo. Dicho en otras palabras: el supervisor puede saber cómo es cada una de las escuelas que están

[90] Haciendo alusión despectiva a esta tarea, algunos supervisores se denominan a sí mismos "traidores" porque perciben su trabajo como una interminable serie de actividades para llevar y traer papeles.

bajo su encomienda, a qué se debe que obtengan determinados resultados y, por comparación con el resto de las escuelas que atiende (teniendo como contexto mayor un conocimiento general del sistema educativo estatal), puede determinar si se necesita cierto tipo de recursos para la zona en su conjunto o para una escuela en particular y hacia qué dirección debe encaminar sus esfuerzos para actuar en concordancia con los objetivos estatales.

En esta redefinición del ámbito de competencia, la inserción del supervisor en las escuelas deja de centrarse en la expectativa de asesorar o controlar el trabajo docente[91] y se ubica en un plano distinto, de apoyo a la labor educativa del plantel escolar como un todo. Este replanteamiento de la materia de trabajo del supervisor deja atrás la tradicional disyuntiva entre lo pedagógico y lo administrativo de su tarea.

En la propuesta de Aguascalientes, el trabajo del supervisor se concibe básicamente como una actividad de gestión en la que resulta fundamental recuperar (o crear) el sentido académico de tareas administrativas como la gestoría de recursos, la elaboración de información estadística, la redacción del plan de trabajo, el control de las incidencias de personal, las juntas del Consejo Técnico, las minutas de las reuniones, etcétera.[92]

El punto de amarre entre lo académico y lo administrativo se ubica en la noción de calidad de la educación como objetivo central de la supervisión. En el Programa de Modernización de la Función Supervisora se considera que un sistema educativo opera con calidad cuando es capaz de garantizar el acceso de los niños a la escuela, propiciar su permanencia, favorecer aprendizajes relevantes y conseguir el egreso oportuno de los alumnos.[93] Se pretende que los supervisores se involucren en la planeación, operación y evaluación de actividades en pro de la calidad de la educación por medio del Proyecto Educativo de Zona de Educación Básica, diseñado a partir de los resultados de un *diagnóstico* de la situación educativa de su propia zona.

La redefinición de la supervisión y la (trans)formación de los supervisores debía ser resultado de un proceso. En esta perspectiva, la primera fase prevista tuvo como objetivo principal la capacitación del personal de super-

[91] En la propuesta de Aguascalientes esta última tarea queda a cargo de los cuerpos de apoyo técnico de los niveles y modalidades de educación básica.

[92] La recuperación del sentido académico de lo administrativo debiera acompañarse por una revisión a fondo de las tareas administrativas que hasta ahora siguen realizándose. No se requiere sólo una simplificación administrativa sino una redefinición de lo que es necesario hacer y de lo que corresponde a cada instancia. Obviamente, la toma de decisiones sobre este asunto rebasa lo dicho hasta aquí sobre la supervisión escolar.

[93] Este concepto de calidad se asume en el Programa Estatal de Educación (IEA, 1994a) y es una adaptación del que propone Sylvia Schmelkes en su libro *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*.

visión y constituyó una etapa de transición (enero-junio de 1994); la segunda fase se abocó a poner en marcha los proyectos educativos y estuvo acompañada de una estrategia de seguimiento y asesoría por parte del equipo coordinador del programa (ciclo escolar 1994-1995); durante la tercera fase se pretendería impulsar la vinculación entre la supervisión escolar y los directivos de las escuelas de educación básica a fin de dar el salto hacia el diseño de proyectos escolares (a partir del ciclo escolar 1995-1996).[94]

Desde el diseño del Documento Rector se estableció que el éxito del programa estaba asociado a cuatro factores principales: la *estabilidad relativa del personal,* dedicado a la supervisión; el *monitoreo constante* del desarrollo de la experiencia; la *capacitación* del personal involucrado en el programa; y la *vinculación de la innovación con tareas sustantivas* ya habituales.

El papel central correspondió a la capacitación: no es posible esperar un cambio real sin atender a quienes deben ser sus protagonistas. La reorganización del sistema educativo va de la mano con la profesionalización, entendida al menos en dos sentidos: uno de carácter técnico que puede ser enunciado como *formación de recursos humanos*, y otro, quizás más relevante, que es la *formación del sentimiento de ser competente*, un factor primordial para desatar la motivación intrínseca hacia la tarea y favorecer la constitución de los destinatarios como sujetos, con autonomía suficiente para afrontar el diseño y la operación de proyectos propios.

Con la perspectiva de la formación, "dotar de nuevos contenidos y formas de trabajo" se convirtió en el lema de lo que se llamó Primer Programa de Capacitación a los Equipos de Supervisión, el cual se llevó a la práctica entre enero y junio de 1994.

El objetivo de este primer programa formativo fue proporcionar a los equipos de supervisión escolar herramientas de diagnóstico de la situación de la educación básica teniendo como marco referencial la política educativa nacional y estatal, con el fin de diseñar y operar un *proyecto educativo* en cada zona de educación básica con horizontes de corto, mediano y largo plazos.

El diseño se fundamentó en un hecho que la investigación en torno a la formación docente ha corroborado: que los programas de capacitación aislados entre sí, y aquellos que carecen de vínculos estrechos con las necesidades instrumentales más directas de quienes los cursan, tienen pocas posibilidades de éxito para incidir en la renovación de la práctica educativa.

[94] El tránsito al proyecto escolar, apoyado por los supervisores, no ha ocurrido como se tenía planeado. Los trabajos en esta dirección se han dado en 5 coordinaciones de zona de educación básica. Éste es un trabajo que requiere más tiempo para su ejecución y de la creación de mejores condiciones para ello mediante procesos formativos de los directores y equipos docentes de cada escuela.

Conforme a esta premisa, las características centrales de la estrategia formativa fueron las siguientes:

1. En primer lugar se decidió desechar explícitamente la estrategia de multiplicación porque conduce a reducciones. En vez de ello, la capacitación fue realizada de manera directa por el grupo coordinador del programa y cuatro personas más que se sumaron temporalmente al equipo. Así, un total de 12 instructores asumió la capacitación de los 250 asistentes a los módulos de capacitación.

2. En segundo lugar se diseñó la capacitación con un esquema múltiple, en el que se articulaban conferencias magistrales, talleres, asesorías y sesiones de seguimiento con cada equipo de supervisión y con los coordinadores de cada uno de ellos.

3. Consideramos un tercer elemento, que fue la necesidad de evitar que la capacitación fuera una actividad teórica desligada de las necesidades instrumentales de los participantes. Interesaba que se convirtiera en un apoyo directo de las nuevas prácticas laborales de la supervisión.

Con el impulso de este programa de reorganización de los servicios educativos y por medio de la supervisión escolar, la concepción "la tarea es el líder" fue adquiriendo carta de ciudadanía; para su consecución se requiere de la guía funcional de todos los involucrados, independientemente de la instancia administrativa a la que pertenezcan y de que tomen o no las decisiones por consenso.

Con esta nueva organización territorial y administrativo-pedagógica se ha facilitado la implantación de otras innovaciones cuyo origen se encuentra en las oficinas centrales. Además, se promueve el diseño y operación de iniciativas microlocales por zona de educación.

Prospectiva: una visión para el futuro. De manera sumaria podemos indicar al menos cinco cuestiones que ahora parecen muy importantes: *a*) diseño de estrategias de formación permanente de los equipos de supervisión; *b*) procesos de evaluación externa del funcionamiento de los equipos de supervisión; *c*) mejoramiento de los criterios de acceso y permanencia para la supervisión escolar; *d*) definición de políticas centrales que delimiten los marcos de autonomía de las zonas de educación; *e*) mayor seguimiento y monitoreo de las autoridades de educación básica sobre la implantación de programas de cobertura estatal, y vigiliancia sobre las iniciativas microlocales para que no se desvíen de los propósitos y políticas educativas.

Sistema estatal de evaluación educativa (1996)

Origen. Dos cuestiones han sido fundamentales: la necesidad ineludible

del sistema educativo de ser responsable de sus resultados y la de contar con información acerca de la calidad de los aprendizajes para actuar en consecuencia. Tanto la medición de distinto tipo de resultados como los juicios de valor que se construyan a partir de ella representan el insumo fundamental para orientar las decisiones tanto de macro como de micropolítica con el propósito de apoyar a los educandos, las escuelas, zonas y comunidades que lo requiera, y así mejorar la calidad de la educación.

Estos planteamientos están presentes desde la primera versión del Programa Estatal de Educación 1992-1998, relacionados con la planeación y evaluación de la educación.

En nuestro país (y el estado de Aguascalientes no es la excepción) la evaluación es considerada como un mecanismo de persecución y ajuste de cuentas. En el magisterio (de educación básica en particular) es percibida como una forma que utiliza la autoridad para "poner en evidencia a los maestros".

Con este obstáculo dentro del contexto del sistema educativo no era posible instrumentar mecanismos de evaluación desde el inicio de esta gestión de gobierno. ¿Qué fue, entonces, lo que se hizo para sentar las bases y constituir un sistema estatal de evaluación?

Los antecedentes se remontan a 1983, cuando don Mario Aguilera Dorantes, en convenio con la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) efectuó un conjunto de estudios que diagnosticaron distintos elementos del sistema educativo. La ejecución de estos estudios y la decisión de mostrar sus resultados, al menos a los directivos y supervisores escolares, contribuyó en buena medida a la salida de don Mario. Los tiempos políticos de esos años no eran nada favorables al impulso académico; la Sección 1 del SNTE estaba en manos del grupo hegemónico de Vanguardia Revolucionaria y sus intereses se ocupaban más en defender sus canongías que en atender el desarrollo de la educación. La información derivada de tales estudios se guardó durante varios años, hasta que el mismo maestro Aguilera Dorantes, siendo presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación (1990), publicó en forma de libro los resultados del mencionado diagnóstico, cuya distribución nunca llegó a Aguascalientes.

Al inicio de la nueva administración gubernamental en 1992, se convino, también con la misma UAA, en llevar a efecto la réplica de una parte de los estudios de 1983, específicamente la que se refería a la evaluación de los aprendizajes. Este estudio se realizó en 1993 y los resultados mostraron que los alumnos no tuvieron mejoría respecto de diez años antes, y en algunos grados y materias incluso habían empeorado.

En 1994 y 1995 se efectuaron ejercicios de evaluación de los aprendizajes escolares en la primaria, empleando muestras tomadas en escuelas públicas y privadas. Los resultados de las escuelas privadas fueron publicados,

lo cual provocó incomodidades e incluso tensiones entre éstas y el IEA. En ese momento la autoridad optó por no publicar los resultados de las escuelas públicas, pues eran aún más deficientes que los de las privadas y se juzgó que no era prudente darlos a conocer porque esto podría acarrear un impacto negativo para el medio de la educación pública, considerando que éste representa más de 90% del servicio de ese nivel en la entidad.

Aunque es menos conocido, el trabajo de evaluación del aprovechamiento escolar que se realiza en el marco del Programa de Carrera Magisterial[95] también constituye un antecedente inmediato que data de 1993. El componente de evaluación relacionado con la carrera magisterial es muy importante, ya que su aplicación es un compromiso que la SEP y el SNTE establecieron en el ANMEB.

Con estos antecedentes, la autoridad educativa decidió dar un salto cualitativo y establecer en el ciclo escolar 1994-1995 la aplicación de exámenes estatales a todos los alumnos que egresaran de 6° de primaria y de 3° de secundaria. Además, por medio de un muestreo se midieron los resultados de aprendizaje de los grados 3°, 4° y 5° de primaria y 1° y 2° de secundaria.

Propósito. Diseñar y operar un sistema de evaluación de la calidad de la educación en distintos aspectos, que produzca indicadores diversos sobre los resultados en el sistema estatal de educación, en los municipios, zonas de educación y escuelas, con el fin de diseñar estrategias de intervención pedagógica para el mejoramiento de la educación.

La medición de aprendizajes escolares es uno de los componentes del sistema estatal de evaluación, quizás el más importante, pero no el único. En tanto sistema de evaluación, es alimentado por otro tipo de informaciones cuantitativas y cualitativas provenientes de distintos indicadores, que en conjunto habrán de permitir valorar la calidad de la educación.

Cobertura. Se hará referencia sólo a la medición de aprendizajes, ya que otros componentes del sistema estatal de evaluación se encuentran en proceso de redefinición y diseño.

En 1996, se aplicaron los exámenes estatales, denominados "exámenes externos" porque lo son respecto de la escuela pero no al sistema educativo.[96] Además, como ya se dijo, se realizaron un censo en los últimos grados

[95] Carrera Magisterial es un sistema de evaluación del desempeño docente relacionado con un escalafón horizontal. Se valoran distintos componentes del desempeño profesional de los maestros, uno de los cuales está relacionado con el aprovechamiento escolar de los alumnos.

[96] En relación con los sistemas estatales o nacionales de evaluación, existe una polémica respecto de quién realiza la evaluación. Una tendencia se orienta a que deben existir institutos especializados para la evaluación fuera del sistema educativo, otra sostiene que la evaluación

de primaria y secundaria y un muestreo en algunas escuelas para los grados de 3°, 4° y 5° de primaria y 1° y 2° de secundaria.

Excepto en 6° grado, donde además se aplicaron exámenes de ciencias naturales e historia, en los demás se limitó a español y matemáticas.

Se aplicó exámenes a los 21 400 alumnos de 6° grado de primaria; a más de 21 000 alumnos de 3°, 4° y 5°; a los 13 800 de 3° de secundaria y a más de 8 000 alumnos de 1° y 2° de secundaria; quienes ingresaron a 1° de secundaria en el ciclo 1996-1997 resolvieron además una prueba de habilidades académicas, el Instrumento de Diagnóstico Académico a Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria (IDANIS).

En 1997, se amplió la cobertura de los exámenes estatales a los 6 500 alumnos que egresaron de las distintas modalidades de la educación media y se continuó examinando a los alumnos de educación primaria y secundaria de manera similar, la puesta en práctica en 1996.

Perfil de los actores responsables. El trabajo de evaluación fue responsabilidad de la Secretaría Técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación. De manera directa participaron en el diseño y operación de la aplicación de exámenes y en el trabajo derivado, Lydia Flemate Medrano, profesora de formación original y psicóloga social por la UAM-X, y Daniel Eudave Muñoz, investigador de la educación con gran experiencia en el ámbito de la educación matemática.

Por medio del departamento de Clave Única de Alumnos, donde se tiene el sistema de registro individualizado de los estudiantes, la Dirección de Planeación del IEA participa con el soporte de información que requiere cada levantamiento.

Diseño de la estrategia. Se definieron tres ámbitos para su desempeño: el diseño de los instrumentos; la aplicación de las pruebas; el análisis estadístico de los resultados, y la comunicación y difusión de los resultados.

Diseño de los instrumentos. Un grupo de maestros de educación básica especialistas en las materias reunido con investigadores educativos de la UAA se basó en los contenidos curriculares del plan y en los programas de estudio de primaria y secundaria (1993) para elaborar las pruebas.

La aplicación se realizó entre la segunda y tercera semanas del mes de junio mediante la rotación de docentes dentro de cada zona de educación; se incluyeron observadores externos.

---

debe ser externa a la escuela, pero se debe realizar desde dentro del sistema educativo. No profundizaremos en esta polémica; solamente indicaremos que Aguascalientes opta por la segunda postura.

Para analizar los resultados se validaron los reactivos de cada prueba, y se obtuvo el puntaje total por examen en cada grado. Se trabajaron distintos niveles de desagregación y distintas variables asociativas. Se elaboraron resultados globales con promedios, dispersiones y comparaciones por materia, género del alumno, medio rural-urbano, escuelas públicas-privadas, turno matutino-vespertino, por municipio y por zona de educación básica.

Para la difusión y comunicación de los resultados se han adoptado varias estrategias: a cada niño de 6° grado de primaria se le entregó una boleta con sus resultados; se elaboró un documento de circulación interna en el sector educativo con los promedios por escuela y materia; la autoridad educativa distribuyó boletines de prensa; el secretario general de la Sección 1 del SNTE hizo declaraciones en los medios a favor de la evaluación y la necesidad de mejorar los resultados; en reuniones de supervisores y directores escolares se presentaron y analizaron los resultados por escuela, por ZEB y por municipio, y en foros locales y nacionales de investigación y de evaluación educativa se ha presentado la experiencia local.

Valoración de los resultados. No es posible detallar en este documento los resultados cuantitativos de la medición del aprovechamiento escolar en los dos ciclos escolares mencionados. No obstante, se mencionan algunas de las tendencias generales que se han observado.

Con las reservas del caso, y considerando que los instrumentos utilizados no son equiparables entre grado y grado, y entre nivel y nivel, se observa un deterioro paulatino del dominio de los conocimientos básicos de español y matemáticas. Respecto de la medición de habilidades —que se cuantificó con un instrumento estandarizado (IDANIS)—, se observó que existe un mejoramiento de la mismas entre 1° y 3° de secundaria y, siendo equiparable el instrumento que se aplicó a los egresados de los bachilleratos, es válida la comparación entre secundaria y educación media; se puede afirmar que en ésta también hay mejora en los resultados.

En 6° de primaria, se encontraron diferencias significativas entre el medio rural y el urbano a favor del segundo; entre escuelas públicas y privadas, también a favor de estas últimas; entre los diversos municipios y entre las zonas de educación básica. Las diferencias por género no fueron significativas.

Entre junio de 1996 y junio de 1997, la media estatal no varió significativamente (502 a 530 puntos). Respecto de las comparaciones por variable asociativa, las tendencias continuaron iguales. En particular se observó que la diferencia entre las escuelas del medio rural y las del urbano se profundizó. Las urbanas mejoraron en 6.6%, mientras que las rurales lo hicieron sólo en 4.3%. Respecto del turno, parece que se cierra la brecha entre escuelas matutinas y vespertinas: las primeras avanzaron 5.6%, mientras que

las segundas lo hicieron en 8.3%, esto tal vez se deba a que en las matutinas se incluyen todas las rurales y las vespertinas son sólo urbanas. Sobre el sostenimiento, fue notorio que en 1997 el desempeño promedio de las escuelas públicas pasó de 489 a 519, mientras que las privadas pasaron de 637 a 647. A pesar del estancamiento de las privadas, la superioridad de los resultados de sus alumnos es evidente.

Para la secundaria se observaron diferencias de décimas entre las modalidades: técnicas, generales y telesecundarias.

Respecto de la educación media, las diferencias entre tipos de institución coinciden con los de los niveles anteriores para las comparaciones entre privadas-públicas y rurales-urbanas.

Lo que se aprecia como una tendencia general en los resultados cuantitativos es la diversidad de los resultados. Estas diferencias de deben en gran medida al tipo de atención que reciben los alumnos de sus maestros, de sus padres y de las escuelas en cada municipio, en cada zona de educación básica y en cada subsistema de educación media.

Además de referirnos a lo cuantitativo, es importante tratar sobre otro tipo de resultados. En cuanto al impacto de la evaluación en la sociedad, se venció el miedo a informar acerca del estado que guardan los aprendizajes de los niños y jóvenes. Los padres de familia conocen de una u otra manera el rango de aprendizaje de sus hijos o al menos lo intuyen. La difusión de los resultados corrobora las sospechas acerca del deterioro de la calidad de la educación que se imparte en las escuelas.

Colocar el aprendizaje de los educandos en el centro del debate, del análisis y del trabajo mismo, es una especie de revolución copernicana, porque permite que en la actualidad tanto los docentes como los padres de familia y los mismos alumnos se ocupen del aprendizaje de otra manera. Considerar al educando como el centro del proceso educativo transita paulatinamente de un mero discurso a ser una realidad.

Prospectiva: una visión de futuro. Es importante advertir sobre los posibles efectos no deseados o perversos (en el sentido que lo dice Boudon) que un sistema de evaluación de los resultados educacionales puede producir. Con base en la experiencia observada en el sistema educativo mexicano, puede afirmarse que las innovaciones tienden a pervertirse de manera bastante rápida. Algunos de estos efectos no buscados serían: que en las escuelas sólo se enseñe para "acreditar" los exámenes estatales; que la evaluación sea una función que solamente se le atribuye a las autoridades centrales del sistema, de ahí que los docentes se desentiendan de ella; que los resultados se utilicen para estigmatizar a los alumnos, para presionarlos irracionalmente, e incluso para expulsarlos de las escuelas. Respecto de

los docentes, puede suceder lo mismo: que se estigmatice al maestro mediante mecanismos de control sin apoyo, y que se desate una competencia salvaje entre las escuelas y los docentes que favorezca más el detrimento de las personas que su desarrollo equilibrado e integral.

Para aminorar este tipo de efectos no deseados y estar en condiciones de revertirlos, se requiere trabajar en varias direcciones. Habrá que continuar con la medición del indicador de aprovechamiento escolar en los grados de fin de nivel, 6° de primaria, 3° de secundaria y el último grado de educación media (bachillerato y similares).

En el ámbito institucional es necesario resolver la concepción y sentido de un sistema estatal de evaluación de la educación y su ubicación relacional mediante una nueva manera de plantear la estructura organizativa que transite de estancos aislados a una distribución matricial de las tareas, para que éstas se resuelvan por consenso de todas las instancias responsables de la conducción de la educación; en este sentido, deben colocarse los problemas en manos de los involucrados para que éstos puedan encontrar y operar las soluciones.

Se requiere promover el trabajo de investigación educativa estableciendo convenios con las instituciones de educación superior que la realizan, para atender cuestiones como el diseño y prueba de instrumentos, la elaboración de estudios evaluativos que contextualicen los resultados atendiendo a las características de la oferta y la demanda educativas, y además diseñar y probar metodologías para la evaluación de los centros escolares mediante la formación y fortalecimiento de grupos de trabajo de expertos en la administración del sector educativo.

Es importante definir las políticas institucionales para la difusión y diseminación de resultados, y a partir de ellos orientar y diversificar algunos programas de desarrollo, como el de la actualización permanente del profesorado. Asimismo, se requiere atender prioritariamente la capacitación de supervisores, directivos y docentes sobre el tema y tarea de la evaluación de la educación, identificando las responsabilidades de cada quien según su ámbito de competencia. La evaluación tiene que convertirse en una función de control de apoyo, en un mecanismo de rendición de cuentas y en un camino para incrementar el crecimiento y aprendizaje de las personas, tanto de los niños y jóvenes como de los adultos y los educadores.

Conocer y aprender de otras experiencias derivadas de la propia investigación evaluativa, de los sistemas en otros países o ciudades del continente y del mundo, son tareas que tienen que convertirse en un referente obligado para no incurrir en los mismos errores.

Se debe discernir sobre el componente político que conlleva necesariamente toda actividad de evaluación. Este asunto no depende sólo de la vo-

luntad de quien dirige el sistema educativo; se trata de colocar a la evaluación en el centro de los consensos que se tienen que construir entre agentes y actores de la educación. Como expresa en una de sus cartas informativas el IIPE-UNESCO,[97] "la investigación sobre los resultados educacionales y la política en tanto toma de decisiones acerca de dónde y cuanto invertir en educación es una *mixtura compleja"*. La enseñanza más importante se refiere a la necesaria dosis de prudencia con que ha de contarse antes de pretender establecer conclusiones políticas respecto de los informes de resultados educacionales, si éstos no son precedidos por estudios detallados sobre el contexto y las condiciones en que se producen.

Reflexiones sobre las innovaciones

Las innovaciones educativas, tanto las que modifican la manera de realizar una tarea habitual como los programas innovadores, han sido iniciativas centrales. Se advierten en ellas las siguientes características:

1. Considerando la dimensión del estado, los programas o proyectos de acción han sido diseñados para que tengan una cobertura estatal. La bondad de este rasgo radica en que se han creado un piso común, un estado de ánimo y una actitud positiva hacia el trabajo educativo. El mensaje resultante es que sí se puede realizar el proceso educativo de diversas maneras y mejorar la educación.

Por otro lado, una debilidad de esta estrategia de política educativa es que al existir una autoridad central fuerte que define y actúa, provoca que las iniciativas locales no surjan tan fácilmente, y se genera una centralización de carácter estatal, situación que corre el riesgo de reproducir los rasgos de dependencia respecto de la autoridad central. Se busca contrarrestar este efecto distribuyendo las responsabilidades entre los actores involucrados en distintos proyectos y tareas.

2. A pesar de que uno de los principios consignados en el documento del Programa Estatal de Educación (1992-1998) fue que los programas y proyectos innovadores se iniciarían en las escuelas y zonas más desfavorecidas, su desarrollo en el ámbito estatal no atendió de manera específica este principio de acción.

La política de desarrollar los programas y proyectos con el criterio de "cobertura estatal", da por sentado que todas las zonas, escuelas y grupos están siendo atendidos.

[97] Kenneth N. Ross, "Investigación y política: una mixtura compleja", *Carta Informativa del IIPE*, París, UNESCO, 1997, vol. XV, núm. 1, pp. 1-4.

La realidad es que las situaciones de marginalidad y de rezago educativo requieren atención diversa e intensa. Los análisis nos llevan a afirmar que en las zonas, escuelas y grupos desfavorecidos se requiere una intervención intensiva y que comprenda varios elementos al mismo tiempo, es decir, es necesario integrar un conjunto de componentes diversos que incidan en la totalidad de la vida escolar para lograr la meta de mejorar el acceso, la retención, el aprendizaje y el egreso oportuno.

3. En estos cinco años, se han ido conformando grupos de profesores que se han hecho expertos en diferentes proyectos, con distintas competencias y desarrollos, ya que existe una realidad ineludible: los funcionarios pasan, el gremio se queda. Con esto se busca cuidar la herencia en primer término para el propio sistema educativo y en seguida para las nuevas administraciones del mismo.

Se ha buscado que cada programa o proyecto tenga un líder responsable de su operación y un equipo de trabajo cuyo tamaño varía según las tareas que habrá de emprender.

4. En la dirección y gestión de cada innovación se observa la creación de estructuras por redes fundadas en la definición de tareas, en oposición a las estructuras jerárquicas basadas en puestos. Este esquema emergente de organización se convierte en un buen objeto de estudio.

5. Retomando la clasificación de E. Cabrero (1996) sobre el carácter de las innovaciones, se percibe que éstas, en el caso del estado, han atendido las cuatro dimensiones propuestas.

La dimensión funcional hace referencia a la realización de nuevas tareas o nuevas maneras de hacerlas, de combinar los recursos y nuevos sistemas de gestión, y se observa en prácticamente todas las innovaciones descritas y en las demás sólo enunciadas.

Una mención especial merece la cuestión de los recursos que se conceden a lo material, al personal y a lo financiero. En todos los casos se ha realizado una repriorización de su destino.

En particular, el componente financiero presenta los siguientes rasgos: su origen es predominantemente federal.[98] Hasta 1992, el estado no contaba con la definición de techo presupuestal propio; a partir de ese año lentamente se ha incrementado la participación estatal; actualmente constituye cerca de 10% del presupuesto global. En 1996, 94.6% del presupuesto era destinado al pago de nómina, sólo el 5.17% restante podía distribuirse en gastos de operación habituales y en las innovaciones mencionadas. Esta proporción continúa prácticamente constante.

[98] Esta información fue proporcionada por la Dirección de Finanzas del Instituto de Educación de Aguascalientes.

Los recursos federal y estatal ingresan a una bolsa y el director general del IEA, conjuntamente con las áreas de finanzas, planeación y administración, redistribuye los recursos para hacerlos más eficientes. Salvo algunos recursos federales que llegan etiquetados —los destinados a la remodelación y mantenimiento de los edificios de las escuelas normales—, los demás pueden reorganizarse y reorientarse. Hasta el momento las finanzas del IEA están sanas y en números negros.

6. Siguiendo con el carácter de las innovaciones, lo que se refiere a la cuestión estructural está claramente presente en la reorganización del sistema educativo a partir de la supervisión escolar y en el nuevo marco jurídico con que cuenta el sector.

7. "Lo comportamental", que se refiere a la génesis y establecimiento de nuevas actitudes y valores para hacerse cargo de situaciones de conflicto y su solución, negociación, acciones cooperativas e incluso modificaciones en la estructura de poder, es la más difícil de valorar si se atiende al lapso de implantación de las innovaciones. El elemento psicosocial se desarrolla dentro de otros tiempos. La prueba de fuego para esta dimensión serán los cambios de gobierno y de dirigencia sindical que se realizarán en el año de 1998.

Como datos objetivos, la reorganización del sistema ha implicado una redistribución del poder tanto en el interior de la estructura oficial como de la misma organización sindical.

Skinner, el psicólogo de la conducta, decía que si se modifica el ambiente, se modifica el comportamiento. Considerando esta afirmación como cierta, una pregunta surge inmediatamente: si se modifica de nuevo el ambiente, para adoptar uno que reprima, descalifique, sojuzgue y esclavice, ¿se revertirán los procesos de cambio, aquellos que ocurren en el interior de las personas y en los colectivos? El tiempo ayudará a responder éstas y otras interrogantes.

En los distintos programas formativos de docentes y directivos se insiste en la importancia de los aprendizajes. En la medida en que se descubra que la habilidad humana más importante es la capacidad de aprender y de continuar haciéndolo a lo largo de la vida, se comprenderá que las reformas educativas no son estáticas; como todo producto humano, también pueden aprender.

8. El aspecto relacional de las innovaciones, que tiene que ver con nuevas formas de relación entre distintas instancias de gobierno y de éstas con la sociedad, es menos perceptible en la descripción de las innovaciones. Sin embargo, es importante mencionar algunos datos, enfatizando aquellos que identifican el comportamiento de distintos actores sociales y educativos en el proceso de reforma.

El Instituto de Educación de Aguascalientes se ha convertido en la institución que facilita y promueve las relaciones entre el Estado y los muni-

cipios. El programa de reorganización de los servicios educativos no habría podido llevarse a cabo sin la participación de los municipios; éstos proporcionaron los espacios para instalar las oficinas de las coordinaciones de las zonas de educación básica. Destinan recursos del ramo 26 para la construcción y mantenimiento de las escuelas de sus municipios, las cuales ahora son percibidas como propias. En este ámbito hay aún mucho por diseñar y realizar, por ejemplo el funcionamiento de los consejos municipales de participación social.

Si bien es importante para el desarrollo del sistema educativo la presencia de los programas federales en la entidad, se ha trabajado por conquistar la autonomía en las decisiones encaminadas a establecer los modos específicos de ejecutarlos e incluso de reorientarlos y vincularlos con las iniciativas propias.

Este aspecto de la relación entre el gobierno federal y el del estado es un elemento fundamental del proceso de federalización no centralista. Aunque con tensiones, esta relación se construye sobre nuevas bases.[99] La descentralización del sistema educativo mexicano ¿representa la oportunidad para establecer pacto federal sobre nuevas bases de relación?, es este un asunto de debate, análisis y estudio.

La organización sindical de los maestros estuvo presente desde que se formó la Comisión de Educación que elaboró la primera versión del Programa Estatal de Educación.[100] Las relaciones con la organización en los primeros meses de 1993 fueron difíciles.

Por un lado se iniciaba la nueva gestión de gobierno, y por otro se realizaban los procesos administrativos de la transferencia. Las tensiones provocaron que las manifestaciones de resistencia magisteriales y sindicales se tradujeran en movilizaciones masivas en los meses de mayo y junio de 1993.[101]

Se plantea la hipótesis de que las resistencias mencionadas han sido producto de la interacción de varios elementos: actitud del CEN del SNTE que desconfía del proceso de federalización; pugnas internas en la Sección 1 del SNTE; resistencias y también desconfianza por parte de la burocracia central de la misma SEP en el estado; ausencia (aun en la actualidad) de un equipo de trabajo en el Instituto de Educación de Aguascalientes; y, finalmente, el encarcelamiento de dos ex presidentes municipales cuñados del profesor Olivares Santana.[102]

[99] Las relaciones con la SEP merecen un estudio aparte.

[100] En septiembre de 1992. El gobernador tomó posesión hasta noviembre del mismo año.

[101] Más de 10 000 profesores en activo y jubilados salieron a las calles, algo nunca antes visto en Aguascalientes. La movilización se enfrió e incluso se suspendió con la llegada del periodo vacacional.

[102] Antes de presentar públicamente, en marzo de 1993, el Programa Estatal de Educación, Aguascalientes se anticipó a la federación respecto del establecimiento de un calendario

También las organizaciones de padres de familia, tanto la de escuelas particulares (Unión) como la de escuelas oficiales (Asociación),[103] las organizaciones empresariales, los medios de comunicación y otros actores sociales, han estado presentes con distinto grado de vinculación en el proceso de reforma de la educación estatal.

La reforma de la educación que se ha estado impulsando en Aguascalientes es un proceso incluyente mediante el cual se busca sumar los intereses, posiciones, saberes y disposiciones de las personas implicadas de una u otra manera en el sistema estatal de educación.

Algunos resultados

Para valorar las consecuencias de las acciones de reforma de la educación en Aguascalientes, se requiere, por un lado, el transcurso del tiempo, y por el otro, un trabajo de evaluación sistemático de los efectos de cada programa, proyecto o acción particulares.

Si bien no se cuenta con elementos suficientes y amplios para evaluar tales efectos, sí se dispone de información estadística que ayudará a calibrar algunas cuestiones. Los datos duros ilustran un ángulo de la realidad del sistema de educación básica.

Sistemáticamente se asocia la escolaridad a otros indicadores sociales. Se puede apreciar, según la información del XI Censo Nacional de Población y Vivienda y del Conteo 1995, que la escolaridad promedio de la población de 15 años o más pasó de 6.8 en 1990 a 7.85 en 1995, y según algunos cálculos

---

escolar de 200 días. La decisión fue acordada entre el líder de la Sección 1 del SNTE y el director del IEA, y estuvo a punto de costar ambas cabezas. El líder sindical local narra ampliamente en una entrevista cómo el CEN del SNTE fue por él a su casa el día en que oficialmente se presentó el PEE en presencia del doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, entonces secretario de Educación, y expresa cuáles fueron las razones por las que él no concurrió. Se puede pensar que el CEN del SNTE no quería apoyar acciones en los estados que favorecieran y apoyaran la federalización no centralista de la SEP.

También se han aplicado medidas que la SEP mira con reservas y no apoya, e incluso las impide. Como una muestra está el caso de la reforma de las escuelas normales en la entidad, propuesta en 1992, y que nunca se inició; incluso podemos decir que el estado optó por una política de omisión.

Sirvan estos dos hechos como ilustración de la complejidad de las relaciones entre algunas instancias de gobierno y la organización sindical.

[103] Desde un principio la Asociación Estatal de Padres de Familia, organización que agrupa a las asociaciones de padres de todas las escuelas públicas, ha tenido una presencia importante y protagónica en el escenario educativo. La licenciada Teresa Espinosa de Martínez ha permanecido desde entonces en la presidencia de dicha agrupación.

se estiman lograr 8.4 grados para 1998, lo que hace de Aguascalientes el estado que más avances ha logrado en este indicador, pues ha ido subiendo desde el lugar decimosegundo en 1990 hasta colocarse entre los seis estados de la República con más alta escolaridad en 1995. Aunque este resultado es importante, sin embargo en el interior del estado las desigualdades persisten.

Uno de los objetivos del PEE ha sido garantizar una educación básica de 10 años, asegurando el acceso y la permanencia de los alumnos en la escuela.[104] Sobre este punto, es importante señalar que en 1997, 9 de cada 10 niños que ingresaron a primaria cursaron preescolar; que los egresados de secundaria en el estado han aumentado en 1997 en 43% respecto de 1992, pero además en algunos municipios como Cosío (que pasó de 93 que terminaron en 1992 a 193 que lo hicieron en 1997), Calvillo (322 a 603), Jesús María (394 a 691), El Llano (115 a 219) y San Francisco de los Romo (136 a 223) se ha duplicado en cinco años la cantidad de alumnos que terminan su secundaria.

El porcentaje de atención a niños y niñas de 5 a 14 años ha pasado de 83% en 1992 a 95% en 1997.

La eficiencia terminal de la primaria, paso de 86.23% en la cohorte de 1987-1993 a 93.16% en la cohorte 1991-1997. La secundaria aumentó de 73.87% en la generación 1990-1993 a 81.80% en la generación 1994-1997.[105]

Los números indican que el acceso, la permanencia y el egreso se han incrementado de manera significativa; no obstante, la escuela primaria continúa siendo el filtro del sistema educativo. La obligatoriedad constitucional de la secundaria seguramente es un factor explicativo del incremento en su matrícula y en el egreso de este ciclo, y muestra también el interés de la sociedad, y en particular de los padres de familia, por la escolarización de sus hijos.

Resultados imperceptibles o menos tangibles son los cambios que se empiezan a advertir entre los maestros y otros actores del proceso de reforma respecto de la creación de consensos y modos para lograr llevarlo a buen fin. Se recupera el sentido formador de la escuela, y los temas pedagógicos —de la materia del trabajo docente en particular, y de la enseñanza y lo educativo en lo general— empiezan a ocupar un lugar en las conversaciones.

[104] La información que se incluye en este apartado proviene de IEA, *Las cifras de la educación. Fin de ciclo escolar 96-97,* 1997. En esta publicación se presentan comparaciones entre varios indicadores educativos en los ciclos escolares 1992-1993 y 1996-1997.

[105] Se utilizó el cálculo que la SEP denomina "eficiencia terminal ajustada", el cual no incluye a los alumnos repetidores en el total de los inscritos en el primer grado del nivel y generación correspondiente. El indicador no ajustado en el caso de primaria pasó de 77.66% en la generación 1987-1993 a 82.9% en la de 1991-1997. En secundaria pasó de 73.16% en la generación 1990-1993 a 80.47% en la generación 1994-1997. Se puede advertir que la primaria continúa fungiendo como la coladera del sistema educativo.

Los procesos relativos a las relaciones, entre personas, entre sujeto y objeto de conocimiento, entre autoridades y subordinados, han empezado a revertir las inercias del pasado cercano que dominan, sojuzgan y esclavizan.

Aproximaciones analíticas y conclusiones

Puede considerarse que la descentralización es una oportunidad para acercar las soluciones a los problemas, aunque por sí misma no garantiza mejores resultados educacionales.

Para que se produzca una apropiación y se adquiera la responsabilidad por la educación estatal, se requiere la interacción de varios componentes que, combinados entre sí, se puedan convertir en el motor de las acciones tanto de definición de política como de diseño y operación de programas específicos de desarrollo educacional.

Los resultados que hemos visto son alentadores, el sistema educativo está vivo y se mueve. Para explicarlos: se enfrenta una controversia entre las personas y equipos de trabajo, y el contexto local, favorecido por una política federal de descentralizar. Estos resultados ¿son producto de éstas y demás innovaciones y medidas de política? o ¿son efecto de políticas educativas anteriores? o ¿son un reflejo de los cambios sociales, políticos, culturales y económicos más amplios que están aconteciendo en la sociedad?

¿Se deben a un contexto político, económico y cultural favorable de la entidad? o ¿son producto de la voluntad política y la capacidad de un equipo de trabajo institucional?; ¿qué peso específico tienen uno y otro tipo de factores para explicar los resultados relativamente exitosos de un proceso de reforma como el que hemos referido?

En estos años se han puesto en juego y también en crisis convicciones, principios, saberes, conocimientos específicos del campo, liderazgo político y académico, manejo de información y visión del futuro de distintas personas, ubicadas en distintas funciones y responsabilidades en el sistema educativo, particularmente en sus oficinas centrales.

¿Es el grupo que ha dirigido la reforma quien ha provocado los cambios o éstos vienen desde antes de 1992? Como dice una colega:[106] "es posible identificar elementos estructurales que son dados por el entorno político, económico y cultural antes descrito, por la situación magisterial, la caída de Jongitud, la pérdida del liderazgo social de los maestros (que se busca recuperar), todo esto ha sido un caldo de cultivo de 20 años". Por otro lado, se

[106] Reflexión de Lydia Flemate en la reunión del 11 de abril de 1997, donde Aguascalientes presentó los avances de este trabajo.

pueden identificar factores que precipitan los procesos de cambio, los factores coyunturales: la firma del ANMEB, el cambio de gobierno estatal, una nueva generación de gobernantes, una nueva sociedad que demanda mejor educación, una fórmula pertinente para integrar un equipo de trabajo que en los hechos conduzca el proceso de reforma.

La experiencia de Aguascalientes permite identificar un conjunto de factores que interactúan entre sí produciendo un ambiente general propicio para la innovación.

Factores políticos

El elemento político está siempre presente en la conducción del sistema educativo. Se encuentra relacionado con la capacidad de influir para conducir la educación en una dirección u otra; con la habilidad para generar acuerdos y consensos respecto de objetivos que se aspira sean comunes, y con la competencia para mantener un equilibrio entre los distintos poderes e intereses.

Ha sido importante la capacidad para concertar acuerdos entre actores y entre instituciones, lo que se ha traducido en capacidad de negociación y mantenimiento de los equilibrios político-sindicales.

El nuevo escenario de reforma del sistema educativo estatal exigió un reacomodo de los distintos actores educativos, tanto en lo individual como en agrupaciones organizadas. En el centro están el alumno y la escuela, en el primer círculo concéntrico se ubican las autoridades educativas del nivel central, las nuevas autoridades educativas por regiones en la entidad, la organización sindical de los maestros, y las asociaciones de padres de familia, como los más directamente involucrados e interesados en el desarrollo del sistema educativo. En un segundo círculo se encontrarían otras organizaciones públicas y privadas, como los sectores de gobierno distintos, los empresarios, las iglesias, los medios de comunicación social y las organizaciones no gubernamentales.

La organización sindical, representada por la Sección 1 del SNTE, claramente vinculada con el grupo político que hasta hace poco era hegemónico, en el marco del Partido Revolucionario Institucional, ha permitido que la autoridad educativa actúe, o al menos no ha entorpecido visiblemente las iniciativas de innovación educativa. Su postura en lo general ha sido la tradicional: de demanda y exigencia continua a la autoridad para conseguir posiciones y concesiones. Aunque también la organización sindical se encuentra inmersa en un proceso de cambio, el discurso transformador aún se encuentra concentrado en las cúpulas de la dirigencia nacional, cuya per-

meabilidad en las posiciones ideológicas de las secciones sindicales en las entidades se produce con un ritmo más lento.

Como ya se mencionó, se puede calificar el proceso de reforma en Aguascalientes como un proceso incluyente, que suma y multiplica intereses, grupos, compromisos y responsabilidades a favor de la reforma. Finalmente, los niños y niñas están ahí.

Factores de tipo técnico[107]

Incluyen el conjunto de saberes profesionales que se complementan y se han puesto en juego en el proceso de reforma.

En el estado se contaba con profesionales con competencias formadas o con posibilidades de formarse, es decir, profesionales de la educación expertos en investigación y desarrollo. El departamento de educación de la UAA inició desde 1978 una licenciatura en investigación educativa, y a partir de 1992 una maestría que está registrada en el padrón de excelencia del Conacyt. Con la licenciatura se inicia lo que es hoy una tradición de investigación en educación, que se traduce en la capacitación de personal calificado y en la creación de la infraestructura necesaria para realizar investigación, como bibliotecas y hemerotecas especializadas. Como valor agregado se cuenta con redes de relaciones establecidas con otras instituciones nacionales y extranjeras de investigación educativa. El IEA ha estado en relación con la UAA desde el inicio de la gestión; incluso algunos de sus egresados han sido requeridos para trabajar en distintas áreas del Instituto.

Gracias a la tradición de investigación educativa existente, se dispuso al inicio de la gestión de cierto grado de conocimiento acerca de la realidad del sistema educativo, pero tiene importancia toral el hecho de que se cuente con capacidad para diseñar estrategias que permitan producir conocimientos de manera relativamente rápida y con éstos alimentar la toma de decisiones.

Además del saber profesional sobre la educación proveniente de universitarios y de maestros normalistas, se han conjugado otros saberes de las áreas de comunicación social, informática, administración, leyes y similares.

Una interacción fecunda entre el saber político y el saber académico ha permitido desarrollar competencias y sensibilidad para construir una visión de presente y futuro del sistema educativo en tanto conjunto de actores, procesos, políticas e instituciones.

[107] Se trata de conjunción y complementariedad de distinto tipo de saberes profesionales: educativo, ciencias de la comunicación, jurídico y similares.

Factores relativos a la gestión institucional

Un componente de la gestión institucional es la naturaleza jurídica del Instituto de Educación de Aguascalientes, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que le proporciona cierta independencia y autonomía, a diferencia de otro tipo de organismos.

Con la finalidad de romper el esquema por estancos separados, se han iniciado nuevas formas de organización en el trabajo; esto se aprecia en la integración de grupos funcionales, flexibles, estructurados en forma matricial y que se encuentran bajo la responsabilidad de lo que se llama "el líder de proyecto"; así se distribuye el poder compartiendo las responsabilidades.

Como ya se mencionó, se ha repriorizado el destino de los recursos. Un manejo racional y eficiente de los mismos ha permitido el desarrollo tanto de las innovaciones descritas como de las que sólo se enunciaron.

Una parte importante de la gestión institucional radica en el establecimiento de consensos acerca del sentido de la educación.

Factores del entorno

Los elementos más objetivos se refieren a las características de la geografía del estado; por su tamaño es fácil el acceso a distintos puntos y la red de comunicaciones existentes permite el tránsito de un lugar a otro. Esta situación ha favorecido los procesos de gestión de la innovación. Por otra parte, deben tomarse en cuenta el crecimiento y el desarrollo económico así como la modernización y competencia política entre los partidos, factores que fueron expuestos en el segundo apartado de este texto.

El caso de Aguascalientes muestra en los hechos cómo se pueden intercalar causalidades coyunturales, institucionales y técnicas que proceden de condiciones objetivas y hasta subjetivas, para poder acceder a una situación de éxito relativo.

La descentralización es algo más que una medida administrativa o política; en ella va implícito el reconocimiento de la identidad cultural no sólo como el marco de una acción, sino como un factor para tomar decisiones, diseñar planes y elaborar proyectos de evaluación. La descentralización como fenómeno cultural es un asunto que debe explorarse con detenimiento para reconocer los límites y alcances de una decisión técnica, financiera, administrativa y política, pero sobre todo debe tomarse en cuenta para determinar la factibilidad de una iniciativa que pretende realizar modificaciones cuantitativas y cualitativas a mediano y largo plazos.

En este estado convergen elementos comunes y distintos a los del entorno nacional. El contexto mexicano determina lo que sucede en las regiones; puede favorecer o limitar una iniciativa de trabajo. Sin embargo, el peso de lo general no determina toda la realidad manejable, ya que algunas particularidades y antecedentes históricos concretos escapan a la unidad que se desprende del centralismo. La especificidad está en su propia historia y en los factores coyunturales que se reunieron en lo económico y lo político, e inclusive en lo azaroso del equipo de trabajo que conduzca la gestión del sector educativo.

La experiencia de Aguascalientes no es un ejemplo que dé cuenta del fin del centralismo. Es apenas una muestra de que en estos momentos existen condiciones para construir formas independientes de coordinación y gestión regional opuestas a las múltiples resistencias provenientes del centro y a las propias fuerzas internas. Es una referencia para encarar los matices que se presentan en un proceso de descentralización, en particular los de la federalización; una modalidad que en última instancia plantea un problema de articulación entre los procesos locales y los nacionales, entre la propia modernización y la tradición; entre las formas que adoptan la autoridad y la obediencia y, en términos más concretos, entre la permanencia y la continuidad de un proceso educativo.

Explorar las innovaciones educativas que Aguascalientes ha experimentado en los últimos años es indagar sobre algo más amplio. Supone varios campos de reflexión para entender cómo actúa una sociedad cuando es sujeto de cambios en las formas de gobernar y de establecer prioridades; supone también la puesta en marcha de habilidades para generar nuevos esquemas de organización y es, en fin, una oportunidad para resolver cuestionamientos que tratan de dilucidar quién conduce a quién: si el desarrollo a la descentralización o la inversa. La puesta en marcha de la federalización no centralista de la educación en Aguascalientes ofrece varias respuestas, pero sobre todo abre nuevas interrogantes sobre esta realidad y la expone críticamente a la opinión pública para su evaluación con el fin de verificar sus alcances. Un sencillo ejercicio de análisis permite comprender que las innovaciones educativas no fueron hechos aislados, que la federalización y la descentralización son dos indicadores de la modernidad contemporánea producidos bajo múltiples condicionamientos. El caso de Aguascalientes pone en claro que el concepto de innovación debe replantearse y asumir una definición teórica que explique la complejidad en la que está inmerso el sistema educativo.[108]

[108] Los factores enunciados no actúan solos, se requiere la interacción entre ellos. Por definición matemática, si un factor es débil tiende a nulificar la relación entre unos y otros y la

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Para mantener vivo al sistema educativo se requiere que haya innovación suficiente, y al mismo tiempo estabilidad suficiente para que no se desintegre.

Introducir nuevos contenidos, formas de trabajo, estilos de comunicación y de relación interpersonal en las distintas instancias que conforman el sistema educativo, así como entre éste y la organización sindical y también con los padres de familia, es una forma de crear nuevas tradiciones que hagan posible un ejercicio profesional eficiente y eficaz, con nuevos horizontes de desarrollo tanto por lo que a las personas en lo individual se refiere como a éstas en tanto colectivos y a las mismas instituciones.

En Aguascalientes no es posible comprender el impulso a la educación en todos los niveles, tipos y modalidades, al margen del proceso de descentralización, que ha sido el detonador de los procesos institucionales de aprendizaje y optimismo colectivo. Mostrar que es posible cambiar un sistema tan complejo que parecería, a decir de los escépticos, condenado a reproducirse a sí mismo indefinidamente, no es tarea vana. El aprendizaje en tanto proceso individual y colectivo ha ido adquiriendo una centralidad, que ayuda a dinamizar y equilibrar las acciones.

Pese a que el proceso de reforma de la educación es evidente, preocupa que se quede en el núcleo de los estrategas y que la base magisterial lo perciba como una política pasajera. En todo caso, romper con la inercia sexenal es una cuestión de tiempo y de grupos de trabajo en la jerarquía estatal de gobierno.[109]

Es importante señalar que es posible impulsar e incluso acelerar el proceso de descentralización, la experiencia en Aguascalientes así lo evidencia; sin embargo, esto no significa que sea simple ni sencillo; al contrario, su construcción está colmada de tensiones; de encuentros y desencuentros; de claridades y oscuridades; de definiciones e indefiniciones; de sensatez y arrebato; de simulaciones y realizaciones y de luchas por el poder, entre otras. Estas tensiones se producen entre diversos conceptos, entre las distintas jerarquías de gobierno (federal, estatal o municipal) y entre diferentes actores e instituciones.

---

ecuación tiende a hacerse cero. Así, no bastan las competencias locales formadas si no se conjugan con la competencia política y económica del gobierno y viceversa.

[109] Más en el terreno de la esperanza, aunque con una dosis de escepticismo, muchos de los que estamos inmersos en el diseño y operación del proceso de reforma queremos confiar en su solidez y pensar que es más fácil continuar con él que destruirlo. En cierto sentido, el tiempo tiene la respuesta.

Ni la centralización ni la descentralización del sistema educativo por sí mismas explican la diversidad de los resultados obtenidos. Hoy la descentralización es una necesidad y al disminuir el tramo de control se pueden resolver más rápidamente los problemas; no obstante, es importante poner atención en un conjunto de elementos que al interactuar hagan posible que un sistema educativo como el nuestro, caracterizado más por su rezago, avance; algunos de ellos son:

1. Convertir la educación en una prioridad dentro de las políticas públicas. A una sociedad pobre y desigual como la nuestra le conviene contar con una población ilustrada, cuya responsabilidad sea la de formular planteamientos de desarrollo para beneficio de todos.

2. Integrar las políticas educativas con las sociales, económicas y de comunicación.

3. Construir una comunidad entre los trabajadores de la educación y la sociedad, entre la oferta y la demanda, que comparta y actúe para lograr un objetivo común: el de conservar y transformar la cultura y la civilización en las nuevas generaciones. El fundamento de esta comunidad son los consensos que se construyen sobre las diferencias, trabajando a escala humana, innovando a partir de la tradición y generando cambios estructurales y en la gestión institucional.

4. Diseñar una oferta de servicios educativos diversificada para una demanda igual, y no una oferta homogénea para una demanda diversificada, con una administración clara, racional y transparente de los recursos. La investigación educacional cumple una función primordial al servicio de la innovación.

5. Ejercer la responsabilidad pública por los resultados educacionales: evaluar, comunicar y decidir para mejorar.

Aunque la política educativa en el estado entre 1992 y 1998 logró un éxito relativo, aún persisten los problemas de rezago y marginación y continúan presentes los viejos dilemas de la educación: formar para el desarrollo humano integral y también para la competitividad, conciliar la unidad y la diversidad, mediar entre lo nacional y lo local, armonizar lo propio y lo ajeno, alentar la innovación respetando la tradición y lograr ser eficientes con equidad. Los dilemas se resuelven concentrando el trabajo en la complementariedad de cada uno de los planos mencionados.

La literatura sobre el cambio social en las esferas productiva, científica y educativa coincide en señalar la importancia del *desarrollo institucional* de las naciones y de las organizaciones individualmente consideradas. Las estrategias *gerenciales y de gestión, la cultura y los valores de las instituciones y su capacidad de aprendizaje* son elementos esenciales para el logro. El aprendizaje institucional es un proceso que presupone la existen-

cia de redes de información y de un análisis permanente. Estas observaciones son aplicables particularmente a las organizaciones educativas, cuyo propósito es precisamente el conocimiento y el aprendizaje.[110]

Las reformas en educación habrán de comprenderse como un proceso continuo que permita acceder a estadios superiores de mejoramiento y requieren contar al menos con cinco ingredientes básicos: sencillez, pragmatismo, coraje, convicción e iniciativa.

Bibliografía y hemerografía

AHEA, SGG, 1941, 131-VIII-B.

Álvarez, Benjamín y Mónica Ruiz-Casares (eds.), *Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe,* Washington, US Agency for International Development, Academy for Educational Development, 1997.

Álvarez, Isaías, "Antecedentes de la descentralización educativa", en Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa,* México, FCE, 1992.

Arnaut, Alberto, "La federalización de la educación básica y normal (1978-1994)", *Política y Gobierno (México)*, 2° sem., 1994, vol. I, núm. 2.

Barba, Bonifacio, "El sistema educativo estatal", *El Unicornio,* núm. 150, Aguascalientes, Ags., 28 de septiembre de 1986.

—— "Cambio social y económico en Aguascalientes", *Espacios*, año V, núms. 21-22, febrero-julio de 1996.

—— "La educación básica en Aguascalientes. Enfoque para la educación valoral", seminario Las Políticas Educativas para la Federalización, México D. F., Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, A. C., 24 de octubre de 1996.

Barberena, Miguel Ángel, *Plan Aguascalientes, 1986-1992,* Aguascalientes, s.e., 1986.

—— *La huella y el sendero. El sistema educativo estatal,* 1992.

—— *Sexto Informe de Gobierno,* Aguascalientes, Talleres Gráficos del Estado, 1992.

Cabrero, Enrique, *La nueva gestión municipal en México: análisis y experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Castillo, M. Luis *et al., Sistema estatal de becas y crédito educativo, 1992-1997*, Aguascalientes, IEA, junio de 1997, mecanograma.

[110] Benjamín Álvarez y Mónica Ruiz-Casares (eds.), *Senderos de cambio. Génesis y ejecución de las reformas educativas en América Latina y el Caribe,* Washington, US Agency for International Development, Academy for Educational Development, 1997, pp. 13 y ss.

CEPAL / UNESCO, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad,* Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1992.

El Heraldo, Aguascalientes, Ags.

El Sol del Centro, Aguascalientes, Ags.

Fierro, Cecilia y Guillermo Tapia, *Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato,* primera versión completa del estudio de caso, mecanograma, mayo de 1997.

Gobierno del Estado de Aguascalientes, *Aguascalientes. Los retos frente al siglo XXI. Plan Estatal de Desarrollo 1992-1998*, Aguascalientes, Poder Ejecutivo del Estado, 1992.

—— *Entre la incertidumbre y la esperanza. Crónica de la administración del ingeniero Miguel Ángel Barberena Vega, 1986-1992,* t. II, 1992.

—— *Por una educación de excelencia*, Aguascalientes, Coordinación General del Plan de Gobierno 92-98, Comisión de Educación, noviembre de 1992.

—— *Programa Estatal de Educación, 1992-1998*, Aguascalientes, IEA / UDI, 1993.

—— *Segundo Informe de Gobierno del licenciado Otto Granados Roldán,* Aguascalientes, Coplade, 1994.

Gobierno Federal, *Reforma del Artículo 3° Constitucional y Ley General de Educación,* México, SEP, 1993.

—— *Programa de Desarrollo Educativo, 1995-2000,* México, SEP, 1995.

Gordillo, Elba Esther, "El SNTE y la educación: retos y acciones", México, D. F., *La Jornada,* 6 de julio de 1993.

Granados Chapa, Miguel Ángel, "Fundación SNTE: no sólo de pan vive el maestro", *Mira,* México, D. F., núm. 161, 5 de mayo de 1993.

Hevia, Ricardo, *Política de descentralización en la educación básica en América Latina. Estado del Arte,* Santiago de Chile, *UNESCO / REDUC*, 1991.

Hidrocálido, Aguascalientes, Ags.

Hira de Gortari, Rabiela, "Realidad económica y proyectos políticos. Los primeros años del México independiente".

IEA, *Las cifras de la educación. Fin de ciclo escolar 96-97*, 1997.

IEA / CETE, *La educación básica en Aguascalientes, diagnóstico y propuesta,* UDI, Aguascalientes, 1993a.

—— *Programa de modernización de la función supervisora. Documento rector,* Aguascalientes, 1993b, mecanograma.

—— *Programa Estatal de Educación,* Aguascalientes, Unidad de Información y Difusión, 1994a.

—— *Sistematización de la experiencia de diseño e instrumentación del Programa de Modernización de la Función Supervisora en Aguascalientes (proyecto de investigación),* Aguascalientes, 1994b, documento multicopiado.

IIPE, "Investigación y política: mixtura compleja", *Carta Informativa del IIPE*, vol. XV, núm. 1, enero-marzo de 1997.

Instituto de Educación de Aguascalientes, *Artículo 6° de la Constitución Política y Ley de Educación del Estado de Aguascalientes,* Aguascalientes, IEA / UDI, 1997.

La educación básica en Aguascalientes. Indicadores de eficiencia y equidad, Secretaría Técnica del Consejo Estatal Técnico de la Educación del IEA, febrero-abril de 1993.

Latapí, Pablo, *Mitos y verdades de la educación mexicana, 1971-1972, una opinión independiente,* CEE, México, 1979.

—— "El federalismo en la educación", ponencia presentada en el Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo, Guadalajara, Jal., 29-31 marzo de 1995.

Márquez, R. Maricela y Margarita Zorrilla F., *Redefinir la supervisión para atender la escuela singular,* 1997, mecanograma.

Márquez, R. Maricela *et al., Innovar a partir de la tradición; origen y desarrollo institucional del Programa de Modernización de la Función Supervisora,* IEA, CETE, 1996, mecanograma.

Martínez, Concepción, *Aguascalientes: un ensayo de descentralización (1982-1988),* 1994.

Martínez de León, Humberto, *Renuncia del C. P. Humberto Martínez de León a la Delegación de la SEP, en el estado de Aguascalientes e Informe de Actividades,* Aguascalientes (grabación).

Martínez Rizo, F. y Margarita Zorrilla F., "La descentralización de la educación básica en Aguascalientes", *Universidad Futura,* vol. 5, núm. 14, primavera de 1994.

McGinn, Noel, "Importancia de las reformas educativas", *Planeación y Desarrollo,* vol. XXIV, núm. 3, septiembre-diciembre de 1993.

Memorias oficiales de la SEP, 1941-1982, AHSEP.

Meneses, Ernesto, *Tendencias educativas oficiales en México, 1934-1964,* México, CEE-UIA, 1988.

—— *Tendencias educativas oficiales en México, 1964-1976,* México, CEE-UIA, 1991.

Padilla, Yolanda, *Con la Iglesia hemos topado,* Aguascalientes, IEA, 1991.

—— y Salvador Camacho Sandoval, "La trayectoria profesional y humana de un educador. Entrevista con Mario Aguilera Dorantes", *El Unicornio,* núm. 67, Aguascalientes, Ags., 24 de febrero de 1995.

Peláez, Gerardo, *Historia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación,* 1984.

"Programa de modernización de la función supervisora. Documento rector", Aguascalientes, IEA / CETE, 1993, mecanograma.

Ramos, Martha A., Ulises Morales y Ana María Batis, *Umbral, educación para el tercer milenio. Start, inglés en secundaria,* IEA, agosto de 1997, mecanograma.

Reyes Rodríguez, Andrés, *Elecciones o designaciones,* Aguascalientes, IEA, 1992.

Ross, Kenneth N., "Investigación y política: una mixtura compleja", *Carta Informativa del IIPE,* vol. XV, núm. 1, París, UNESCO, 1997.

Salmerón Castro, Fernando, *Intermediarios del progreso. Política y crecimiento económico en Aguascalientes*, México, CIESAS, 1997.

Schmelkes, Sylvia, "Educación básica: prioridad recuperada", *Universidad Futura*, vol. 5, núm. 14, 1994.

—— *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas*, 1994.

Street, Susan, "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", *Perfiles Educativos*, octubre-noviembre-diciembre de 1984.

—— "Declaración Mundial de Educación para Todos. Satisfacción de las necesidades de aprendizaje básico", *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, vol. XX, núm. 1, 1990.

Zepeda Patterson, Jorge, "La nación contra las regiones", en Cecilia Noriega (coord.), *El nacionalismo en México,* Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992.

Zorrilla F., Margarita, *Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación,* 1997, en prensa.

—— Maricela Márquez y P. González, *La gestión pedagógica y la supervisión escolar. La experiencia en Aguascalientes*, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Investigación, octubre de 1995, en prensa.

LA INNOVACIÓN EDUCATIVA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

Armando Loera Varela
Fernando Sandoval Salinas

INTRODUCCIÓN

El propósito del presente trabajo es analizar el desarrollo de la innovación educativa en el estado de Chihuahua dentro del proceso de descentralización de la educación básica. El estudio se compone de dos partes. En la primera se revisa la innovación en la etapa "centralizada" de la educación en el estado, y a su vez se divide en tres periodos. El primero va de 1933 a 1946; el segundo, de este año a 1978, y el tercero, de 1978 a 1992. En cada periodo se manifiesta una modalidad diferente en la relación centro-estado, dentro del esquema general del centralismo educativo. La segunda parte es analizada en dos periodos: el primero, de 1992 a 1995, que ocupa la etapa en la cual el conflicto entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y el gobierno del estado por el control del sistema es más agudo; el segundo, de 1995 a 1997, se caracteriza por una transformación en dicha relación. En las conclusiones se comparan los modelos que describen los factores críticos de la innovación educativa en cada periodo y se les somete a discusión dentro del marco de diversas nociones teóricas de innovación.

¿Por qué incluir el caso Chihuahua en un análisis sobre la descentralización educativa? Al menos se pueden exponer tres razones importantes. Primeramente, Chihuahua es una de las entidades federativas donde operan dos subsistemas administrativos desde 1946: el federal, que históricamente ha cubierto dos terceras partes de la oferta, y el estatal, que ha manejado el resto. Aunque no hay demarcaciones precisas y ambos subsistemas coexisten en todo el estado, es más común encontrar escuelas dependientes del subsistema federalizado en las áreas rurales. De ahí que estudiar el proceso de descentralización implique analizar tanto el desarrollo particular, aunque paralelo, de ambos subsistemas como sus vinculaciones e influencias. En el presente trabajo se indagará si la experiencia estatal adquirida al manejar

una parte de la educación básica influyó en el desarrollo de la federalización iniciada en 1992.

En segundo lugar, estudiar el proceso de descentralización educativa en el estado de Chihuahua resulta interesante porque se trata de un caso extremo. Chihuahua es la entidad federal donde el sistema educativo muestra la caída más dramática a partir de la descentralización. Si se compara la eficiencia terminal[1] por estado, y se contrastan el lugar promedio de los cuatro ciclos anteriores a la descentralización y el de los cuatro ciclos posteriores, se observa que Chihuahua cae del lugar promedio 15 al 22; es decir, 7 lugares. Ningún otro estado muestra una caída tan dramática en este indicador a partir de 1992 (véase anexo 1).[2]

En tercer lugar, Chihuahua es una de las entidades en donde coincidieron (en 1992) el inicio de la federalización educativa y el cambio de gobierno estatal —es éste también el caso de Oaxaca en las entidades consideradas en este estudio. Cinco meses después de firmado el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), no sólo toma posesión de su cargo un nuevo gobernador, sino que además se presenta un proceso de alternancia política. En octubre de 1992 llega a la entidad el primer gobernador de origen panista,[3] Francisco Barrio Terrazas, quien en 1986 había desarrollado una intensa campaña electoral que concluyó en un proceso considerado por muchos como un grandioso fraude en favor del candidato priista. En Chihuahua se presenta la descentralización ante un cambio de gobierno, que representa un proceso de alternancia política.

El proceso de federalización, el cambio de gobierno y la alternancia política transforman tanto a la estructura como a los actores del sistema estatal de educación. En este estudio se analizará esta transformación, atendiendo especialmente a cuatro condiciones de los actores protagónicos del sistema educativo para analizar la innovación: sus intereses, sus ideologías, su grado de información y su inserción institucional. Los intereses son los beneficios reales o percibidos por los actores conforme al lugar que ocupan dentro del sistema. Las ideologías constituyen la "lógica" desde la cual ra-

[1] Es la relación que existe entre los alumnos nuevos que ingresan respecto a los que egresan en el tiempo esperado en el ciclo (seis años primaria o tres de secundaria). A esta definición de eficiencia terminal le denomina la SEP "ajustada", en cuanto a que antes consideraba a todos los niños existentes en primer grado. La eficiencia terminal es un indicador sensible tanto a la calidad como a la equidad en el sistema.

[2] Es de llamar la atención que Durango cae 6 lugares y Sonora 4. Son estados extensos, norteños y con población indígena. En cambio, los estados que en este periodo "ascienden" en el escalafón nacional por eficiencia terminal son Tlaxcala, Tabasco y Colima, todos ellos pequeños. Sería interesante considerar estos polos para realizar estudios de carácter comparativo.

[3] Baja California fue el primer estado donde ascendió a la gubernatura un candidato de un partido distinto al PRI en los tiempos posrevolucionarios de México.

cionalizan sus acciones y decisiones. Los grados de información se refieren a la capacidad para el manejo de datos o resultados de investigaciones. Los rangos de institucionalidad son las modalidades y grados de intensidad en que el actor se incorpora a la estructura normativa vigente. La innovación educativa en Chihuahua será abordada, por lo tanto, partiendo de estos cuatro referentes y comparándolos en tres momentos. El primero es el momento desconcentrador, donde se describe la situación de las condiciones de la innovación hasta 1992; el segundo, la lucha por el control institucional, ocurrida desde 1992 hasta 1995; el tercero, que parte de 1996 y se encuentra en proceso, es el intento de orientar estratégicamente al sector educativo. El análisis incluye un ejercicio de prospectiva sobre la innovación educativa, con el fin de poner en contexto la última etapa, tan reciente y tan cercana a los autores.

En cada momento se caracterizará a los actores del sistema y a las condiciones de la innovación; además, se propondrá un modelo que intente reflejar la situación de la innovación. Al final se contrastarán los modelos, de manera que puedan obtenerse algunas conclusiones acerca de la naturaleza de las agendas de la innovación educativa, según las condiciones y configuración de sus actores.

Para entender la relación entre innovación y descentralización, se asumirá una visión comprensiva del concepto de innovación. Suele definirse la innovación como un proceso de cambio que tiende al mejoramiento. Una visión de política institucional la considera como un "proceso detonador de una reconfiguración institucional [...] capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras [...] y la gestión"[4] (Enrique Cabrero, 1996). Huberman la reduce a su mensurabilidad, ya que la define como "mejoramiento que se puede medir, deliberado y con pocas posibilidades de suceder a menudo".[5] En forma un tanto más completa, Restrepo la conceptúa como "procesos, conductas u objetos que son nuevos porque son cualitativamente diferentes de las formas existentes, han sido ideados deliberadamente para mejorar algún componente del sistema educativo formal o de prácticas educativas no formales tal que permite medir su efectividad y juzgar su poder de estabilidad o permanencia relativa".[6]

[4] Enrique Cabrero M., *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 31.

[5] A. M. Huberman, *Cómo se realizan los cambios en la educación, una contribución al estudio de la innovación*, París, UNESCO, 1973, p. 23.

[6] Bernardo G. Restrepo *et al.*, *Innovaciones educativas en Antioquia. Identificación, documentación y caracterización de seis casos de innovaciones*, Medellín, 1985, p. 4.

El análisis de las condiciones de la innovación como estrategia de reforma se hace desde la perspectiva que Weiss[7] ha denominado de las cuatro "íes": intereses, ideologías, información e institución. Esta perspectiva analítica parte de que en los procesos de decisión, tales como las formulaciones de las decisiones sobre innovaciones, se combinan los intereses, las ideologías y los grados de información de los actores protagónicos de la decisión, de acuerdo con las reglas y cultura específicas de la institución —o sistema— donde ese proceso está ocurriendo.

Desde esta concepción, los intereses se componen de los beneficios egoístas de los actores; la ideología incluye sus nociones filosóficas, principios, valores y orientación política, que constituyen predisposiciones en las decisiones; la información se define como un conjunto de conocimientos y sistemas de ideas que ayudan a los actores a hacer sentido del estado de cosas. Algunos de los conocimientos provienen de la experiencia directa o indirecta, de la capacitación, de los medios de comunicación, de expertos y, ocasionalmente, de investigadores.

Para los efectos del presente análisis, se considerarán los cambios institucionales que ocurrieron en la organización de la educación en Chihuahua y la interacción de la transformación organizacional en los intereses, ideologías e información de los principales funcionarios estatales y de las secciones sindicales del SNTE que operan en el estado. Con ello se constituirá la estructura conceptual bajo la cual se manifiesta la innovación emergente, como proceso que ocurre dentro de las restricciones impuestas por los principales actores del sistema.

Para efecto de este estudio, se considerará que los procesos innovadores:

a) son comportamientos, normas, funciones o perspectivas que aparecen como diferentes a los históricamente dominantes. Estos procesos no son necesariamente "nuevos", en el sentido de que "aparecen" de manera intempestiva, sino que pueden haber existido en una escala mínima y pasan a su generalización; o pueden situarse en el margen del sistema y aun fuera del mismo, y sólo se les reconoce como innovación cuando entran a formar parte del núcleo del sistema;

b) se manifiestan como alternativas de manera intencional, por lo que no son resultado de las inercias propias del sistema ni producto del azar. Se requiere de la explícita intencionalidad de los actores, en el sentido de provocar cambios en las inercias del sistema. Estos cambios pueden ser moderados o radicales;

[7] Carol Weiss, "The four 'I's' of school reform: how interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals", *Harvard Educational Review*, invierno de 1995, vol. 65, núm. 4, pp. 571-592.

c) proveen valor agregado al sistema, no sólo porque éste evita hacer más de lo mismo, sino porque aumenta su capacidad de logro o da más sentido de las acciones a sus actores. La innovación "hace sentido" a sus actores, les permite resolver un problema asumido como tal por ellos mismos, utilizando medios que les facilitan la potencialización de sus propias visiones de lo que debe y puede hacerse para afrontar los problemas. Adquiere de esta manera legitimidad como innovación.

Una innovación no es, por lo tanto, cualquier programa o acción novedosa. Se requiere de un proceso de autenticidad de la novedad, en cuanto que responde tanto a una lógica interna, la de los actores, como a la que se refiere a las prácticas y orientaciones dominantes. Por lo que, por ejemplo, un programa federal, nuevo pero que implique del estado el papel tradicional de ser operador de un programa federal no implica una innovación de carácter estatal, aunque pueda ser innovación a nivel federal en cuanto a su diseño como formulación de política diferente.

En este estudio se identificarán algunas de las principales innovaciones educativas que se han presentado en el estado de Chihuahua. Con el fin de dar cuenta de su gran diversidad y naturaleza, se aplicará una noción amplia del concepto de innovación.

La educación federalizada

A partir de 1940, la economía chihuahuense se caracterizó por una expansión sostenida —sobre todo en el campo—, manifestada por el aumento de la producción algodonera, el crecimiento ganadero y la expansión de la agricultura de granos básicos hasta 1960. Internamente, se presentaron fuertes conflictos políticos; creció la migración del campo a la ciudad, y las desigualdades sociales empezaron a ser más visibles. No obstante, para mediados de siglo el panorama cambió; de esa forma, se estabilizó la economía y quedó atrás el desasosiego político ocasionado por los partidos estatales.

Chihuahua contaba en 1950 con 700 000 habitantes, de los cuales 56% vivía en las áreas rurales. Para 1980 la población habrá crecido a 2 250 000 habitantes. En la década de los cincuenta se inició un movimiento migratorio del campo a la ciudad. La mayor parte de la población urbana se ubicó en las ciudades de Juárez y Chihuahua, y también en Parral, Camargo, Delicias, Cuauhtémoc, Nuevo Casas Grandes y Ojinaga. El resto se distribuía en aproximadamente diez mil localidades.

Con el gobierno de Teófilo Borunda se dieron amplias facilidades a la industria, que al rebasar la mitad de este siglo comenzó a crecer de manera

importante al establecerse grandes empresas de capital privado y federal (Gasoducto de Pemex, Aceros de Chihuahua, Planta de Amoniaco Anhidro, entre otros). En este periodo se conformaron los grupos empresariales más importantes de la entidad, que efectuaron considerables inversiones.

En los sesenta se dio en la entidad un proceso de recomposición estructural que, entre otras cosas, motivó la introducción del modelo industrial maquilador e inició una nueva configuración con respecto a la distribución poblacional. La implantación del modelo señalado puede considerarse como una de las transformaciones más radicales en la historia regional, especialmente en el mercado ocupacional y en algunos cambios culturales. La industria maquiladora vino a instalarse en el estado de Chihuahua en una coyuntura de crisis económica, cuyos indicadores más relevantes fueron la migración del campo a la ciudad y el decaimiento de la agricultura regional, especialmente la temporalera. Basten algunos datos de orden global para ejemplificarlo. Entre 1950 y 1980 el porcentaje de la población estatal ocupada en el sector primario disminuyó de 55 a 20%, mientras que la mitad de los municipios experimentaba tasas negativas de crecimiento demográfico y la población de Chihuahua y Ciudad Juárez casi se cuadruplicaba. La agricultura tradicional de granos básicos sólo produjo, en 1985, 22% de la producción agrícola, mientras que, en 1966, su participación fue de 45%. En ese lapso, la superficie de riego dedicada a forraje y frutales aumentó 15 veces.

En este contexto, caracterizado por la desocupación y la migración, al que se vino a sumar la cancelación del Programa Bracero en 1965, las maquiladoras vinieron a abrir una fuente de creciente expansión: en 1986, estaban en Chihuahua 23 de cada 100 maquiladoras instaladas en el país y 43 de cada 100 de sus trabajadores; además, el valor estatal agregado fue superior al de la industria maquiladora de otras entidades. Entre 1975 y 1985, la tasa media del empleo maquilador en el estado fue de 16.4%, superior a la de la industria maquiladora en el país y más de 10 veces mayor que la de la industria manufacturera. En 1985, se estimaba que 14 de cada 100 trabajadores del estado estaban ocupados en esta rama.[8]

El desplazamiento de los ejes de desarrollo estatal hacia zonas urbanas trajo también el cambio en la ocupación: de ser prioritario y casi único el sector primario, se corrió al secundario, y últimamente al terciario. Este proceso ha ido concentrando a la población en zonas urbanas, pero a la vez muchos municipios han perdido su fuerza de trabajo, lo cual en sí no constituye un problema, pero sí el que las grandes ciudades provoquen la fuga de fuerza de trabajo de los pueblos, de los jóvenes que habitan en los municipios más pobres.

[8] *Boletín Informativo de la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua*, núm. 4, Chihuahua, mayo de 1988.

En el aspecto político, desde 1940, cuando se dieron fuertes luchas partidistas, el estado vivió bajo la égida de los gobiernos posrevolucionarios. No obstante que en 1955 una fuerte presión social hizo caer al gobernador Soto Máynez, el movimiento no alcanzó a configurar una oposición en contra del sistema. Posteriormente, destacan las luchas de campesinos, estudiantes y maestros en los años sesenta.

Las luchas no movilizaron grandes contingentes en torno a las elecciones. Sin embargo, el panorama cambió cuando en las elecciones de 1983 la oposición —representada por el PAN, el PSUM, el PST— logró el triunfo en casi todos los municipios importantes de la entidad.[9] Con estos resultados, más de 65% de los chihuahuenses serían gobernados por partidos diferentes al PRI.

Este acontecimiento y el conflicto universitario de 1985 obligaron a renunciar al gobernador Óscar Ornelas, y a partir de este momento la agitación electoral subió de tono. Entre 1983 y 1986 confluyó una cantidad significativa de grupos y organizaciones al debate electoral. Desde entonces, Chihuahua empezó a sonar fuerte en el plano nacional, situación que se acentuó con las elecciones de 1986 para la gubernatura del estado, en que resultó electo Fernando Baeza Meléndez, en medio de múltiples cuestionamientos matizados por el señalamiento de fraude. Los estudiosos del periodo consideran que Baeza pudo salir del problema por haber emprendido obra pública de grandes proporciones, impulsado un aumento sostenido de la industria maquiladora y logrado buenos precios en la exportación de ganado. No obstante, en su sexenio se intensificaron algunos problemas, como el del narcotráfico, la contracción del crédito oficial y, finalmente, la derrota electoral.

En este contexto se desarrolla el sistema educativo federalizado. La participación directa de la SEP en la operación del sistema educativo se inicia en 1933,[10] cuando el gobierno estatal establece un convenio para que la federación maneje toda la educación básica del estado. Este acuerdo se prolonga hasta 1946, cuando el aparato educativo se divide en dos subsistemas. En 1992, se inicia el nuevo proceso de federalización nacional. En este largo periodo de 59 años pueden considerarse tres etapas: la primera, de 1933 a 1946; la segunda, de 1946 a 1978; y la tercera, de 1978 a 1992.

[9] Chihuahua y Ciudad Juárez fueron ganados por la oposición panista; Cuauhtémoc por el PST y Zaragoza quedó en manos del PSUM. Luis Aboites, *Breve historia de Chihuahua*, México, FCE, 1995.

[10] Debe mencionarse que desde 1925 funcionaban "escuelas tipo", en Parral, Juárez y Casas Grandes. Además, la SEP participa también en las escuelas rurales. Véase Agustín Méndez Rosas, *Breve reseña de la educación en Chihuahua*, Chihuahua, SEECH, s.f.

La etapa de 1933 a 1946

La primera etapa federalizada se inicia en 1933, con la formalización del convenio con la federación, y termina en 1946, con la cancelación de dicho convenio por el gobernador del estado. Es un periodo de antecedentes importantes en cuanto a que en el estado se discuten y analizan las implicaciones del manejo de la educación.

En 1933 se firmó el convenio entre la federación y el gobierno del estado para que la primera se hiciera cargo del funcionamiento de las escuelas primarias de la entidad. Este convenio tiene como antecedente local la primera Ley de Educación, que se expidió en 1923, a iniciativa del profesor Luis Vargas Piñera, director de Educación Primaria de Chihuahua.[11] En ese mismo año la SEP se estableció en Chihuahua en las escuelas federales. Con el apoyo de la federación, las escuelas rurales iniciaron su operación a partir de 1925.

De manera similar a muchas de las entidades mexicanas, las formas y procedimientos de enseñanza se transformaron, desplazando la metodología derivada de la llamada "enseñanza objetiva" e introduciendo un planteamiento escolar en el que subyacían las ideas rectoras de la escuela de la acción de John Dewey, la Escuela Nueva de Eslandow y la Escuela del Porvenir de Angelo Patri.

A Chihuahua llegaron estas novedades por medio de las escuelas federales y motivaron a los maestros al grado de que se realizó en la ciudad de Chihuahua el Primer Congreso Pedagógico en 1929. Este Congreso constituyó un primer esfuerzo para instaurar una agenda educativa en la etapa posrevolucionaria y fue convocado por las autoridades educativas estatales bajo el siguiente temario:

1. ¿Cuál debe ser el tipo de escuela chihuahuense?
2. ¿Cómo deben interpretarse y aplicarse los proyectos didácticos de la escuela activa?
3. ¿Qué medios deben aplicarse para establecer la autonomía escolar?
4. Desde una perspectiva de uniformidad en los resultados de la educación, ¿qué procedimientos deben emplearse en las evaluaciones para conocer el adelanto intelectual de los alumnos?
5. Medios para conseguir la unificación del magisterio chihuahuense.
6. Coordinación del sistema educativo federal con el de los estados.

Como se observa en el temario, el debate educativo en el periodo era rico y obedecía fundamentalmente a situaciones derivadas de la introducción de la escuela activa, así como de los problemas de coordinación entre

[11] Zacarías Márquez Terrazas, *Introducción a la historia de la educación en Chihuahua*, Ediciones del Gobierno del Estado de Chihuahua, 1984, pp. 33-34.

estados y federación. Llama poderosamente la atención la actualidad de estos asuntos, lo cual muestra que en los procesos de descentralización es común encontrar temas como la autonomía escolar y el significado de lo local dentro del entorno nacional.

A iniciativa del secretario de Educación, el licenciado Narciso Bassols, el 1° de septiembre de 1933 se firmó un convenio entre la SEP y el gobierno del estado, mediante el cual las escuelas oficiales dependientes del gobierno local pasaron a ser controladas por la Secretaría, por medio de la Dirección Federal de Educación. Signaron el convenio el general Rodrigo M. Quevedo, gobernador de Chihuahua, y el profesor Salvador Varela en representación de la Secretaría de Educación. Este convenio tenía como propósito "imprimir una orientación única, bajo una sola dirección, a los esfuerzos que en materia educativa primaria desarrollan ahora aisladamente la Secretaría de Educación Pública, por un lado, y el gobierno de dicha entidad (Chihuahua) por el otro..."[12] El gobierno del estado intentó rescindir el convenio en 1935, debido a que los intereses de los maestros se vieron lastimados; sin embargo, la SEP argumentó que estaba a punto de promulgarse una Ley de Unificación de los Sistemas Educativos y una Ley de Escalafón, por lo que se esperaba homologar las condiciones laborales de los maestros federales y estatales. La normatividad esperada no se produjo y el magisterio estatal consideró que la federación no cumplía con sus obligaciones; el convenio no culminó hasta 1946.

Al asumir la gubernatura el ingeniero Foglio Miramontes, obligado por presiones del magisterio, cesó el convenio entre la federación y el estado, y los sistemas se separaron de nuevo. El 15 de agosto de 1946, el gobierno del estado creó el Departamento de Educación Pública del Estado, que sería la cabeza de las escuelas estatales. El gobierno local reasumió la dirección de sus escuelas primarias por medio de un decreto que derogó al de 1933. Así, el gobierno estatal, en la persona del profesor Francisco R. Almada, jefe del Departamento de Educación del Estado, se hace responsable del funcionamiento de 26 jardines de niños y 402 primarias de las 900 escuelas existentes, a las que asistían 65634 alumnos, de los más de 82000 matriculados en ese año. Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo aprobada por el Legislativo estatal el 30 de noviembre de 1944, dio una serie de facultades al Departamento de Educación y le concedió las atribuciones de dirección y vigilancia en los aspectos técnicos y administrativos en las instituciones docentes, inclusive las postprimarias y superiores.

[12] Rubén Beltrán Acosta, *El movimiento sindical del magisterio en Chihuahua*, Chihuahua, Sección 8-SNTE, 1995, p. 235.

Las escuelas federales quedaron bajo la autoridad de la Dirección Federal de Educación, que también se hacía cargo de las escuelas "Artículo 123" y de la supervisión de las escuelas privadas incorporadas. El crecimiento de la matrícula y la administración han evolucionado a la par que la definición de los subsistemas. Al separarse en 1946 la parte federal de la estatal, claramente se observa la buena atención que ofrece el gobierno local, pues, pese a que existen más escuelas federales, sus alumnos son menos, ya que el interés de este subsistema se centró básicamente en las zonas rurales.

La etapa de 1946 a 1978

La segunda parte cubre desde 1946, cuando de nuevo se separaron los subsistemas federales y estatales, y llega hasta 1978, cuando se inició un nuevo proceso de descentralización: la desconcentración administrativa.

Desde 1946, la administración de la educación estuvo a cargo de la Dirección Federal de Educación, en la parte federalizada, y del Departamento de Educación del gobierno del estado, por la parte local. En general, ambas instituciones se administraban mediante un organigrama cuyo elemento principal era el director o jefe del departamento, para luego subdividirse en jefaturas por nivel y, finalmente, llegar a las supervisiones y direcciones de escuela. Esta forma general de administrar el sistema educativo estatal poco cambió a lo largo de varias décadas. Fue significativo el hecho de que en el subsistema federal los supervisores se sindicalizaron y obtuvieron contratos de base, además de que se creó la figura de jefe de sector. La nivelación de los salarios, problema por el que se había vuelto a estatizar parte de la educación primaria, no se solucionó hasta el 1° de octubre de 1949, cuando el presidente Miguel Alemán aceptó que 50% de los impuestos por consumo de cerveza se quedaran en el estado. En ese momento, la SEP contribuía con 3 millones de pesos y el gobierno del estado con 5 millones. Ese 50% del impuesto cervecero significó un millón de pesos más, que bastaba para nivelar el salario de los maestros estatales con el de los federales.

Respecto al financiamiento, el mecanismo fue semejante al del conjunto de las entidades con dos subsistemas escolares: por una parte, la federación se hacía cargo del magisterio de su jurisdicción, mientras que el gobierno del estado se encargaba del subsistema local. En este sentido, durante un tiempo, que se prolongó hasta la década de los sesenta, el magisterio federalizado gozó de mejores salarios y prestaciones.

En 1957 se presenta la principal política innovadora, con el denominado Plan Chihuahua. Su aplicación y sus resultados representan los rasgos definitorios de una larga época que se prolonga hasta 1978. Es un periodo

expansivo que se adelantó al programa nacional denominado Plan de Once Años, de 1959, y que permitió que se eliminaran los cuellos de botella en la estructura del sistema escolar y se hiciera posible el incremento progresivo de la cobertura del servicio. Tal iniciativa permitió, entre otras cosas, el crecimiento en el medio rural, que había permanecido estancado. Con el Plan Chihuahua, entre 1956 y 1961 se inicia un esfuerzo estatal significativo por aumentar la cobertura. Así, crece la matrícula 25.1%; el número de maestros aumenta 36.2; las escuelas, 32.7; y el presupuesto estatal dedicado a educación, 71%. Se contratan maestros "empíricos" de manera masiva y se les titula por correspondencia.

En el aspecto legal, las modificaciones entre 1956 y 1992 son escasas. El ámbito federal funciona con las normas nacionales y concretamente se acoge a las condiciones generales de trabajo derivadas de leyes y reglamentos generales. El sistema estatal no cuenta con unas condiciones de trabajo específicas y se regula, en lo local, por lo asentado en la Constitución y el Código Administrativo del estado, además de circulares normativas que se repiten en texto y forma a través de los años.

En la cuestión laboral, se reprodujo en Chihuahua la situación nacional en las relaciones entre el SNTE y los gobiernos estatales y federales. Los líderes de la Sección 8 correspondiente al subsistema federal, y los de la Sección 42, del subsistema estatal, negociaban sus acuerdos con los gobiernos estatal y federal. La disidencia sindical se hizo más fuerte en la Sección 8, donde las corrientes de izquierda magisterial siempre tuvieron más presencia. En cambio, en la Sección 42 fue más dominante la corriente hegemónica y corporativa del sindicato.

La gestión académica se realizó en el ámbito con dos normales superiores; se capacitó a los maestros en servicio mediante el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio, seminarios periódicos y asambleas pedagógicas, surgidos en su mayor parte de las iniciativas centrales. En este último aspecto la mecánica era la siguiente: llegaban personas de la ciudad de México a impartir cursos, los que luego se masificaban mediante seminarios organizados por zona escolar. Otra oferta local la constituyeron las mesas técnicas que existían en ambos subsistemas; tanto en el federalizado como en el estatal se desarrollaban programas semejantes, pues tanto la prioridad oficial local como la nacional era mejorar la cobertura.

En la etapa que va de 1946 a 1978, la principal política estatal de carácter innovador consiste en el diseño y operación del Plan Chihuahua. Como se señaló anteriormente, este plan estatal anticipa el Plan de Once Años de 1959, que en todo el ámbito nacional centró su atención sobre la universalización de la educación básica. Sus principios fueron enunciados por el gobernador Teófilo Borunda en 1957. Se fundamenta en la necesidad de contar con más

maestros (30% más de los que había), profesionalizar a los existentes, ya que el diagnóstico de la época indicaba que sólo 200 de los 2 000 en servicio eran maestros normalistas titulados, y construir 1 000 aulas. Lograr estas metas requería una importante erogación, tanto del estado como de la federación. Se declaró a 1958 como el año de la edificación de escuelas; se construyeron 30 en siete meses, lo cual fue entonces una hazaña; además, se inscribieron 874 maestros para recibir su educación normal. Una de las consecuencias de la profesionalización fue el aumento de los sueldos a quienes se recibían (una sexta parte del sueldo por cada año de preparación) y la definición de sueldo base para los normalistas. Llama la atención que a este esfuerzo especial del gobierno del estado concurrieran clubes sociales y empresarios importantes, quienes fueron llamados para ayudar a la construcción de escuelas.[13]

Respecto a los programas, la principal innovación que se desarrolló en Chihuahua fue organizar las escuelas radiofónicas de la Sierra Tarahumara. Este programa se inició en 1958 y se extendió hasta mediados de los setenta. Fue diseñado y operado por la Compañía de Jesús, con financiamiento de la Diócesis de la Tarahumara y de grupos privados. No se recibieron apoyos económicos ni técnico-pedagógicos de la SEP ni del gobierno del estado. Inicialmente tuvo la finalidad de evangelizar en lengua indígena y pronto se transformó en un programa educativo en tarahumara. En 1965, la Secretaría de Gobernación del Gobierno Federal prohíbe que se continúe transmitiendo en lengua indígena ante el temor de que se use la radio como medio de comunicación con la guerrilla que había hecho su aparición en Madera el 23 de septiembre de ese año. A partir de entonces se transmite sólo en español, con lo que se transforman totalmente su propósito y su influjo. La Compañía de Jesús y la Diócesis de la Tarahumara deciden llevar a cabo una evaluación sistemática, que realizan el Centro de Estudios Educativos (CEE) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), la cual habría de constituir la primera experiencia formal de evaluación de programas en el estado. Sus resultados indicaban que los indígenas se beneficiaban poco del modelo educativo al transmitirse en español, de ahí que se decidiera terminar con el programa, reconvirtiéndolo a prácticas educativas más directas en las comunidades. Los maestros indígenas que se involucraron en este programa fueron importantes antecesores de los programas de educación indígena que se desarrollaron posteriormente en el estado. Esta innovación operó desde fuera del estado y se mantuvo en una tensión creciente con la burocracia oficial (especialmente con el INI), hasta llegar a

[13] Información proporcionada en forma escrita por el profesor Francisco Javier Álvarez, ex jefe de Educación Estatal.

transformarse totalmente a causa de la prohibición de la Secretaría de Gobernación para que se transmitiera en lengua indígena.[14]

La etapa de 1978 a 1992

El proceso de desconcentración principia en marzo de 1978 y termina con la celebración del ANMEBN en mayo de 1992. La desconcentración administrativa se inicia con el nombramiento de delegados generales de la SEP. Con este paso comienza la descentralización de la educación en México, impulsando una mayor capacidad de decisión, principalmente en el área administrativa, en los funcionarios federales en los estados. La actividad principia como un proceso que no surgía de un plan maestro que anticipara su desenvolvimiento, sino que se aprendería durante la misma.[15] El propósito era mejorar la eficiencia administrativa del sistema.

Cuando se inició la desconcentración de la educación federalizada, Chihuahua fue la quinta entidad que le dedicó más recursos económicos en términos absolutos (671.7 millones de pesos) y la octava en términos relativos (46.3% de su presupuesto) a su subsistema estatal.

La expansión de la capacidad de cobertura en el sistema entre el ciclo 1976-1977 y el ciclo 1987-1988 es importante. El preescolar crece de 17 678 a 70 800 alumnos, y alcanza 74% de la cobertura total para los niños de 5 años (76.45%, con un ritmo de crecimiento anual de 6.9%); la primaria, de 403 520 a 417 500 (3.35%, con un ritmo de crecimiento del 0.3% anual); y la secundaria, de 64 884 a 114 271 (43.22%, con un ritmo de crecimiento anual de 3.92%).[16]

Comparando los índices críticos de la educación básica en el periodo que va del ciclo 1976-1977, —el último previo a la desconcentración— y el de 1988-1989, —el primero de la etapa de la desconcentración—, observamos que se mejoró la cobertura; la eficiencia terminal de primaria se mantuvo, pero la de secundaria cayó al compararse con otros estados. En general, el ritmo de crecimiento del grado de escolaridad mantuvo su lugar respecto a las cifras nacionales.

[14] Información proporcionada en entrevista con el señor Felipe de Jesús Ruiz, ex director del programa de escuelas radiofónicas de la Tarahumara.

[15] Véase Juan Prawda, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México,* México, Grijalbo, 1984, pp. 210 y ss.

[16] La información sobre el periodo 1978-1988 se toma del reporte “Los grandes momentos de la educación básica en Chihuahua”, del ingeniero Carlos Riojas Bernal, Chihuahua, 1996, mimeo. El ingeniero Riojas fue el delegado de la SEP en este periodo.

En 1982, en el gobierno de Óscar Ornelas, se inicia el escalafón horizontal, que constituye un antecedente de la carrera magisterial en cuanto que ofrece incentivos por desempeño académico: los directores de escuela juzgan a los maestros frente al grupo. Este incentivo a los maestros, sin embargo, se convierte en un mecanismo de control sindical, que junto con las promociones laborales y profesionales, cambios de adscripción, plazas, préstamos a corto plazo y vivienda, constituirán parte importante del corporativismo sindical, presentado a los maestros como tareas de gestión.

CUADRO 1
Comparación de estadísticos críticos en 1976, 1988 y 1991

Nivel	*1976*	*Lugar nacional*	*1988*	*Lugar nacional*	*1991*	*Lugar nacional*
Eficiencia terminal de la primaria	46.9%	13	56.9%	14	76.3%	15
Tasa de absorción de secundaria	90.7%	8	74.8%	27	77.9%	22
Eficiencia terminal de la secundaria	72.3%	10	73.6%	21	71.9%	27
Grado promedio de escolaridad	5.1	9	6.5	10	6.7	10

FUENTE: SEP, Serie Histórica de Indicadores Educativos, 1976-1994, Inicio de cursos 1994-1995, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, México, 1994. Los cálculos de la SEP sobre cobertura en primaria no corresponden a los censos nacionales, por lo que no se toman en cuenta en esta comparación.

Casos de innovación escolar de 1988 a 1992

Al iniciar su operación el Programa para la Modernización Educativa en 1988, se abrieron algunas posibilidades de transformación de carácter nacional. En ese contexto, la SEP acelera el proceso de desconcentración administrativa. Por su parte, el SNTE inicia su Movilización Sindical para la Modernización del Sistema Educativo, programa que tuvo como intención consultar a las bases magisteriales sobre la orientación que debería darse al sistema educativo nacional.

En el plano estatal, las autoridades federales y estatales, siguiendo instrucciones centrales, integraron un Comité Técnico y una Comisión Operativa con el fin de dar continuidad al Programa para la Modernización Educativa. Fuera de este proceso formal, no se advierten cambios importantes hasta 1992, con la firma del ANMEBN.

El sistema opera por inercia; la actividad se centra en las secciones o mesas técnicas, tanto del subsistema federal como del estatal. Las mesas técnicas tenían como función —y la siguen teniendo hasta hoy— la coordinación de la asesoría pedagógica, el diseño de exámenes de diagnóstico por grado y nivel, y la elaboración de material didáctico. A pesar de que los equipos técnicos eran numerosos, y algunos de sus integrantes contaban con experiencia y capacidad técnica, les resultaba difícil plantear procesos innovadores: las autoridades educativas y sindicales difícilmente aprobaban las iniciativas de sus propios grupos técnicos, tanto porque no tenían interés en ellas, por tratarse de una función considerada propia de la SEP, como por cierto temor a romper con la normatividad y por escasos recursos. Así, los equipos técnicos internos, para llevar adelante sus proyectos, deberían tratar de convencer a dos burocracias desinteresadas y altamente jerarquizadas.

En algunos casos aislados, tanto profesores como profesoras lograban entrar a un programa de superación profesional, y desde sus centros de trabajo realizaban esfuerzos para elaborar algún programa de innovación. Esto ocurría sobre todo en el área de educación especial, en jardines de niños y esporádicamente en las primarias y secundarias.

Con la expansión que se tuvo en el periodo de desconcentración, se presentaron varias novedades en el estado, la mayor parte correspondiente a programas nacionales. En educación inicial se abrió el primer Centro de Desarrollo Infantil (Cendi) y se experimentó con la educación inicial no formal. En la modalidad de educación especial se crearon Centros de Atención Múltiple, Centros Psicopedagógicos, Centros de Capacitación de Educación Especial, Escuelas de Alteraciones Neuromotoras y el Programa de Atención a Niños con Aptitudes Sobresalientes. En primaria se iniciaron los cursos comunitarios dependientes del Conafe; el Programa para el Aprendizaje de la Lecto-Escritura y las Matemáticas (PALEM), el Programa de Actividades Culturales de Apoyo a la Educación Primaria (PACAEP), el Programa de Rincones de Lectura, el Programa de Recuperación de Niños con Atraso Escolar (Renae). En secundaria se incrementan de 3 a 30 las escuelas secundarias técnicas. Se inicia la telesecundaria. En la sierra crecen los albergues indígenas de 65 a 102, todos ellos dependientes del INI. En este periodo se inician la operación del INEA, en 1981, y la del Conafe, en 1988.

Como innovaciones efectivas locales, en este periodo destacan el Programa de Enseñanza Individualizada, bajo la dirección del Centro de Innovación Educativa Chihuahua; el Programa de Destrezas Culturales Básicas y el Programa de Atención a Niños de 10 a 14 Años, que operó en los Centros de Educación Básica Intensiva, programas bajo la dirección del Centro de Estudios Generales, A. C., y el desarrollo de libros bilingües, por la Coordinación Estatal de la Tarahumara.

El Centro de Innovación Educativa (CIE) tiene su origen en el Instituto Interamericano de Estudios Psicológicos y Sociales, dirigido por Blanca M. de Álvarez, quien, contando con un doctorado en Estados Unidos, ha mantenido un fuerte interés en las modalidades individualizadas de la enseñanza, y se ha servido de la asesoría y el apoyo que especialmente le otorga la Universidad de Nuevo México. Por sugerencia del delegado de la SEP en Chihuahua, se formuló una propuesta al Conacyt y del Programa Primaria para Todos los Niños en el ciclo 1979-1980. Al recibir respuesta favorable, se conformó el CEI, cuyo objetivo consistió en instrumentar técnicas de individualización de la enseñanza para facilitar a los niños su aprendizaje académico y social, además de desarrollar un modelo de capacitación docente concreto para enriquecer su eficiencia didáctica. El proyecto se inició en el ciclo 1979-1980 en escuelas federalizadas, con la capacitación de 30 maestros. En 1981-1982, se amplió a la prevención de fracasos escolares, contando con el mismo apoyo federal y tomando en cuenta el interés de la SEP en el tema. Dicho programa llegó a su punto máximo de maestros capacitados en el ciclo 1982-1983, con 220 maestros; a partir del siguiente ciclo sufrió restricciones presupuestales. Edita un boletín mensual dirigido a los maestros, donde se abordan temas relacionados con la perspectiva de la innovación y del cual llegan a distribuirse unos 500 ejemplares mensuales. En 1986, la doctora Álvarez abandonó la dirección por considerar que las condiciones políticas le eran adversas, ya que el SNTE presionaba al delegado federal para removerla del puesto por ser una prominente panista y su esposo el primer presidente municipal del PAN en la ciudad de Chihuahua.

Finalmente, se distribuyeron los diversos componentes del centro en distintos responsables. La biblioteca infantil y el Centro de Materiales lograron sobrevivir hasta 1995 aislados del proyecto. Pese a todo, el proyecto logró entusiasmar a algunos grupos de maestros, quienes hicieron sobrevivir la perspectiva en sus tres escuelas de la ciudad de Chihuahua.

El Centro de Estudios Generales (CEG) es una institución que se inicia en 1970 como escuela preparatoria con nexos con la Compañía de Jesús. Su director, el doctor Gabriel Cámara, ex jesuita con doctorado en la Universidad de Harvard, mantiene una visión cercana a la perspectiva desescolarizada de Ilich y a la liberadora de Freire, que manejan el concepto de educación socialmente productiva. El CEG participó, de 1979 a 1981, en colaboración con el Departamento de Investigaciones Educativas del Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del IPN, en el diseño de los Centros de Educación Básica Intensiva. De 1981 a 1983, se convirtió en el Centro Capacitador Regional de los Centros de Educación Básica Intensiva y de los Centros Rurales de Educación Básica Intensiva en once estados. Éste era un programa auspiciado por el Programa Primaria para Todos los Niños y para el Conafe.

Posteriormente, entre 1984 y 1993, ha desarrollado el proyecto Maestría en Destrezas Culturales Básicas. Estos programas del CEG recibieron apoyo del centro, tanto por parte de la SEP como del Conafe y del director de la Unidad de Servicios en el ámbito estatal. El apoyo básico local radicó en las comisiones de plazas. En una breve descripción de estos proyectos y sus condiciones de operación,[17] se narra la forma en que la innovación negociada en las altas jerarquías fue obstaculizada hasta que se planteó desde fuera del sistema, para recibir apoyo a los maestros que voluntariamente quisieran adoptarlos. La innovación consiste en apoyar a los maestros en su planeación de clase en sesiones quincenales. Es importante señalar que los involucrados no pasaron de doscientos entre 1984 y 1991, pero a partir de 1992 la cantidad creció de manera significativa, tanto que en el ciclo 1993-1994 se inscribieron 791 maestros. Participan miembros de ambos subsistemas y se mantiene la proporción de dos terceras partes de maestros federalizados y un tercio de maestros del subsistema estatal. Los programas enfatizan a partir de 1994 que los maestros deben planear con libertad sus clases, lo cual corresponde a la creciente demanda de las asesorías provistas por el CEG. En este sentido, la innovación que éste plantea satisface la necesidad expresada por los maestros de acompañarse en la innovación que desarrolla la SEP con sus orientaciones, que dejan más libre al maestro, aunque más inseguro, en el desarrollo de sus clases. Una característica del CEG es que tiene capacidad para renovar sus proyectos, pues mantiene estrechas relaciones con centros de investigación nacional (CEE y el DIE), agencias de la Compañía de Jesús, y, más recientemente, Conafe (de cuyo director nacional es asesor el director del CEG). Esta capacidad de gestión le permite desarrollar un trabajo regular con diversos proyectos que, en general, mantienen las mismas ideas y fuerzas semejantes. Difunde los resultados de las innovaciones por medio de libros editados por el propio CEG, con la publicación de artículos en revistas especializadas y mediante la presentación de ponencias en congresos de educación.

Desde dentro del sistema educativo, la innovación más importante que se presenta en este periodo es el programa educativo de la Coordinadora de la Tarahumara, organismo descentralizado creado en 1987 por el gobernador Fernando Baeza. Este programa se inicia en 1989 con un diagnóstico de la educación tarahumara, con apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social y el gobierno del estado; como resultado de éste se inician el diseño y el desarrollo de material educativo para los grupos indígenas que pueblan la zona. El trabajo, como es común en los programas enfocados al material, abordó el desarrollo de una versión estandarizada del lenguaje, aspecto que ha mere-

[17] Gabriel Cámara Cervera *et al.*, *Generación de espacios de innovación profesional en la escuela primaria*, Chihuahua, CEG, agosto de 1994.

cido tanto el reconocimiento de la comunidad lingüística, como críticas de los grupos indígenas de la zona de la baja Tarahumara y de activistas del desarrollo serrano, que consideran que no se aborda el problema de la educación indígena con una perspectiva cultural. Este proyecto es apoyado por la SEP y el INAH, y recibe asesorías tanto nacionales como extranjeras. El modelo educativo de la coordinadora se desarrolla fuera del sistema educativo formal, a pesar de que cuenta con maestros comisionados y, durante algún tiempo, ha recibido el apoyo formal de Educación Indígena dentro del sector federalizado. Este programa innovador ya ha producido materiales educativos en todos los grados en lengua tarahumara (estandarizada) y, a partir de 1993, en tepehuano. Es, sin duda, el programa innovador desarrollado con apoyo gubernamental de más duración, extensión e impacto que se ejecutó durante este periodo.

Actores

En esta etapa, los principales actores de los procesos innovadores han sido las autoridades centrales de la SEP, con sus diversas dependencias; las autoridades locales, tanto estatales como federales; el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, con sus secciones 8 y 42; los grupos de investigadores locales; y los presuntos beneficiarios de la innovación: los maestros.

Las autoridades centrales de la SEP, con sus dependencias, como los programas especiales, Conafe y Conacyt, son los promotores básicos de la innovación. A estas dependencias se les reconoce capacidad técnica en el diseño, monitoreo y evaluación de programas; asimismo, son la fuente de financiamiento y apoyo técnico-pedagógico para las innovaciones estatales.

Las autoridades locales atienden tanto al subsistema federal como al estatal y sirven de mediadoras y gestoras de los apoyos federales. En el caso de Chihuahua y en el periodo de la desconcentración, el ingeniero Riojas, delegado federal, ha sido ampliamente reconocido por los investigadores independientes como un hábil gestor para obtener el apoyo de las autoridades centrales, conseguir maestros comisionados y hacer sobrevivir los programas en tiempos críticos.

Las autoridades del subsistema estatal no están interesadas en las innovaciones pedagógicas. En la etapa más corporativista (1980-1994), cuando la Sección 42 del SNTE fungía como juez y parte, autolegitimó la presencia del sindicato como autoridad educativa e impuso innovaciones administrativas, tales como la jubilación dinámica y el escalafón horizontal. El mejoramiento del sistema educativo es ajeno a la visión sindical y, por lo tanto, de los puestos que ejercen en la administración. Las decisiones que el sindicato cuestiona son las relativas a las asignaciones de plazas y la creación de escuelas.

Es práctica conocida que las decisiones sobre asignaciones de plazas se toman por medios "informales" y aplicando procesos discrecionales.

La información estadística y los ejercicios de microplaneación se toman más en consideración en el subsistema federal que en el estatal; en todo caso, los criterios de control político suelen imponerse sobre los de carácter "técnico".

Los equipos de investigación del CIE y el CEG son grupos de trabajo pequeños (de 5 a 10 personas) al quienes coordina un líder académico —en ambos casos se trata de profesionales que poseen doctorado en educación—. Estos líderes, altamente motivados y con capacidad de gestión, pueden atraer recursos y actúan como motivadores directos de la innovación. Se cuidan de intervenir desde fuera del sistema operativo, tratando de no enfrentarse a intereses sindicales o burocráticos y planteando las innovaciones como experiencias piloto y procesos de investigación.

Cuando llegan a aparecer rasgos políticos —como el hecho de que el esposo de la directora del CIE sea electo presidente municipal panista de la ciudad de Chihuahua en 1986 y ella misma sea prominente líder panista—, se inicia un proceso de deslegitimación de la innovación y aparece como actor crítico el SNTE. Este proceso derivó en una disminución paulatina de los alcances del programa y la salida de la directora, quien renunció porque —según su opinión— el magisterio había participado masivamente en el fraude de 1986. Así, los panistas se convierten en un peligro para el SNTE.

El CEG, por su parte, aunque teniendo más ligas con la izquierda local al ser heredero de la tradición liberadora de la educación, para los radicales del SNTE es de todas formas sospechoso de recibir influencias panistas, ya que su director es ex sacerdote jesuita. La capacidad de interlocución del CEG es muy amplia, tanto en la esfera local como en la nacional (principalmente por sus relaciones informales con la Compañía de Jesús), lo que lo hace capaz de sobrevivir aun en etapas de total ausencia de apoyos. Llama la atención que ambos equipos de investigación se mantienen con poca comunicación entre ellos, a pesar de que tienen conocimiento uno del otro, se visitan, se relacionan con los mismos centros de la capital (en particular con el CEE), reciben financiamiento de las mismas fuentes y requieren de apoyos externos para desarrollar las evaluaciones. De hecho, se puede afirmar que el conocimiento mutuo no llega a provocar procesos de aprendizajes dentro de los equipos.

Los maestros participan como gremio, como parte de los equipos innovadores y como presuntos beneficiarios. El SNTE, en sus secciones 8 y 42, no desarrolla propuestas innovadoras. Su tarea está enfocada a mantener el control de los diversos grupos internos y desarrollar la cultura de la simulación y el clientelismo, especialmente en la Sección 42 en la etapa vanguardista. En la Sección 8 la disidencia ha tenido más capacidad de expresión,

aunque le ha sido ajena también la propuesta pedagógica. Como parte de los equipos innovadores, los maestros comisionados frecuentemente hacen suyos los propósitos de los programas; esto, aunado a su propia capacitación y a los recursos especiales de que disfrutan para desarrollar los programas, les confiere un estatus especial. Se vuelven promotores muy efectivos, a tal punto que cuando algunos programas dejan de tener prioridad y disminuyen, o de plano desaparecen los apoyos que los sustentaban, llegan a sobrevivir gracias a que los maestros asignados a ellos los impulsan, buscando financiamientos alternativos e incluso poniendo dinero propio. Los maestros de base, a quienes van dirigidas las innovaciones, las evalúan considerando la trascendencia que pueden tener para su práctica docente concreta. En los casos analizados en este periodo, principalmente por el CIE y el CEG, los programas resultan atractivos para cientos de maestros por ser operativos. La innovación atrae más cuando se "libera" a los maestros en los cambios curriculares y se fomenta su capacidad creativa.

Intereses, ideologías, información e institucionalidad en la etapa de la desconcentración

El análisis de los intereses, ideologías, nivel de información y grado de institucionalidad de los actores estatales es consistente con lo que se ha manifestado en la nación durante esta etapa.

El actor predominante de las acciones y las decisiones en el área educativa es la SEP. El interés fundamental y expreso de la SEP en el periodo previo a la federalización es el aumento de la cobertura. A pesar de que desde la reforma educativa de mediados de los setenta en los documentos oficiales se señalaban problemas de calidad, casi todas las acciones para solucionarlos se limitaban a realizar cambios en los programas de estudio y ocasionalmente se abordaban aspectos de capacitación. El papel de la SEP es mantener hegemonía en la definición de las políticas educativas que se aplican en el país, con el fin de que funcionen de forma homogénea. A pesar de que existen susbsistemas estatales en algunas de las entidades, la que lleva la pauta en cuanto a las relaciones con el SNTE es la SEP. El hecho de que tanto los funcionarios de ésta como los líderes sindicales fueran miembros del PRI, acotaba la intensidad y naturaleza de la relación y sus conflictos, tanto en la esfera nacional como en la estatal.

La SEP se asume como la poseedora de los valores y la perspectiva correcta de la historia nacional; además, mantiene una estructura vertical sobre los estados, legitimada tanto de manera técnica —en cuanto que monopoliza la capacidad técnica en el dominio educativo, especialmente en las áreas de planificación, presupuestación, diseño curricular y capacitación do-

cente— como política. La SEP fortalece el estado nacional con su capacidad para imponer un proceso homogéneo de socialización, centrado en una noción de Estado benefactor. La poca información que produce el sistema educativo se refiere a cuestiones de cobertura. La SEP monopoliza la información sobre el estado de la educación, tanto en su obtención como en su captura, procesamiento y análisis (cuando se llega a realizar). Debido a que la mayor parte de las decisiones, aun las técnicas, están permeadas por intereses políticos, la información tiene poca relevancia en la toma de decisiones.

Debido a que la investigación educativa se realiza básicamente en la ciudad de México, es común que la escasa investigación que contrata se canalice a unos cuantos centros, que ponen énfasis en los temas nacionales y contienen cierta obsesión por el control de la difusión de sus resultados.

Casi todas las innovaciones se generan a partir de la SEP, de manera directa o indirecta, vía contratos con centros especializados. Como referencia se puede citar que en el Primer Encuentro de Innovaciones en Educación Básica,[18] realizado en junio de 1989, se presentaron 51 ponencias, 15 de ellas auspiciadas directamente por la SEP, 28 provenían de centros de investigación y desarrollo con experiencias también auspiciadas por la SEP, y sólo 8 que se presentaron de manera independiente. Es de notar que 46 de las 51 ponencias describían innovaciones diseñadas y desarrolladas, o al menos diseñadas, en el Distrito Federal y piloteadas en los estados. Sólo 5 correspondían a experiencias promovidas desde los estados, dos de las cuales se desarrollaron en Chihuahua.

Finalmente, por su naturaleza institucional, la SEP es una manifestación del aparato de Estado, con las contradicciones inherentes a un sistema político complejo donde los intereses de grupo son estructurados a partir del interés del Estado. La lealtad a la figura y al discurso presidenciales, y la consistencia, en última instancia, entre los intereses de la SEP, el SNTE y el PRI, como diversas modalidades de expresión del mismo grupo en el poder, son una realidad.

Las autoridades federales locales, específicamente el delegado de la SEP y su equipo de trabajo, representan los intereses de la SEP y del gobierno federal ante el estado. Su nombramiento es producto de una negociación entre el secretario de Educación, el gobernador del estado y el SNTE. En el caso de Chihuahua llama la atención la estabilidad del delegado federal en la etapa de la desconcentración administrativa, ya que el ingeniero Riojas Bernal se mantuvo en su puesto durante todo el proceso, de 1978 a 1992. El delegado federal ejercía su capacidad de gestión e incluso disponía de algunos recur-

[18] CEE / Centro de Integración Educativa, Innovación y Comunicación, *Primer Encuentro de Innovación en Educación Básica: memorias,* México, Esfinge, 1991.

sos para incentivar la innovación educativa. Él es un personaje clave para entender los dos casos de innovación más significativos, ya que como delegado los apoya y ayuda en la gestión de los recursos federales. Además, pone a disposición de los proyectos innovadores su capacidad de negociación política, principalmente para disminuir las resistencias del SNTE. Esta disposición, sin embargo, va a ser insuficiente cuando las secciones locales del SNTE empiezan a atacar a la doctora Blanca M. de Álvarez, promotora de la innovación del CIE.

El delegado afianza y opera los criterios y políticas de la SEP, no sólo en el área federal sino también en el susbsistema estatal. Es un elemento de conexión entre ambos subsistemas, por lo que sostiene continuas reuniones con el gobernador y los responsables del subsistema estatal. Además de la naturaleza política de su puesto, tiene a su disposición un recurso técnico que le permite sostener con legitimidad este protagonismo, ya que monopoliza los datos de las estadísticas educativas, necesarias para planificar y presupuestar tanto los subsistemas federales como los estatales.

Las autoridades del subsistema estatal tienen como interés básico representar los intereses de la Sección estatal del SNTE, que en Chihuahua es la Sección 42. Perciben su papel como la aplicación operativa de las políticas de la SEP; son totalmente ajenas a las funciones de innovación e investigación, aspectos que suponen propios de la SEP. No se puede decir que representen los intereses del gobernador en el ámbito educativo, ya que ninguno de los gobernadores de Chihuahua de la época tuvo un interés especial en la educación. Los gobernadores perciben al ámbito educativo básicamente como una esfera política, en donde se acuerda o se entra en conflicto con el SNTE, proveedor de votos, negociador de puestos públicos (como presidencias municipales y diputaciones), y protagonista concreto del corporativismo priista.

De hecho, hasta 1992 todos los jefes del departamento educativo fueron profesores que ocuparon la secretaría general de la Sección estatal del SNTE o, al menos, un cargo importante en los comités ejecutivos. Bajo la lógica clientelar que domina, la información relevante para estas autoridades es la relativa al aumento de las plazas, su asignación, la distribución de cargos de autoridad, y los posibles conflictos que se generan a este respecto. De ahí que lo referente a la innovación o aspectos de mejoramiento de la educación les resulte ajeno, a excepción de lo que concierne a las modalidades de capacitación docente, especialmente en relación con instancias de normal superior,[19] profesionalización de docentes[20] y desarrollo técnico en personal de apoyo.[21]

[19] La Normal Superior que controla el estado es la Porfirio Parra, que con cursos de verano prepara maestros del nivel secundario.

[20] Con la modalidad semiescolarizada de la Escuela Normal del estado.

[21] Con el Cecam.

Los grupos de investigadores interesados en las innovaciones expresan posiciones alternativas a las de la SEP, aunque cuentan con su apoyo, ya que los proyectos son formulados atendiendo a las políticas del momento: aumento de la cobertura con atención al rezago y mejoramiento de los índices de aprovechamiento; éstos adoptan la modalidad de pilotos, que fuera del área operativa muestran mayor influencia que las prácticas usuales y van dirigidos básicamente a los financiadores centrales. El interlocutor local importante es el delegado federal. No se manifiesta preocupación por difundir en el estado ni por constituir apoyos locales. Tales innovaciones se dan a conocer preferentemente en revistas especializadas y en reuniones con pares. Buena parte del tiempo de los líderes de la innovación se dedica a conformar un equipo técnicamente calificado y gestionar apoyos técnicos, que en tres casos vienen del Distrito Federal, y del extranjero en un caso (CIE con la Universidad de Nuevo México).

Los maestros de grupo no se manifiestan en esta etapa como promotores de las innovaciones. Cuando intervienen directamente en ellas, y les parecen útiles, llegan a difundirlas. Pero aun en esos casos hay poco involucramiento conceptual con los modelos alternativos. Se asume que las autoridades formales cuidan de esos aspectos, básicamente en los programas de estudio y los cursos de capacitación, la mayor parte de los cuales se dedica al dominio de los contenidos. En caso de que las autoridades administrativas o sindicales manifiesten su oposición o cuestionen la innovación, lo más probable es que abandonen las actividades que ésta promueve. No se maneja ni se discute información sobre el estado de la educación, derivada de las estadísticas ni de los resultados de las investigaciones.

Modelo conceptual de las condiciones de la innovación en el proceso de desconcentración

En suma, en la etapa de la desconcentración no se aplican políticas innovadoras que logren influir sobre el sistema educativo o que coadyuven a la conformación de una cultura de revisión y debate que favorezca un ambiente de innovación. Las mesas técnicas, que en teoría deberían ser su motor interno, se tienen que enfrentar a una estructura vertical y desmotivada; ellas mismas se constituyen como barreras para la innovación de los maestros frente al grupo, al ser las normativamente autorizadas; las que efectivamente plantean alternativas surgen desde fuera, pero con un limitado alcance y con insuficientes recursos.

En esta modalidad aparecen tres actores críticos de la innovación. Primeramente, algunos líderes académicos que han realizado doctorados en el extranjero y son capaces de organizar a su alrededor un equipo de trabajo que

CUADRO 2

Análisis de las cuatro *íes* en la etapa centralizada desconcentrada

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
AUTORIDADES CENTRALES (SEP)	Aumentar la cobertura. Mantener una estructura homogénea de políticas educativas en todo el país. Negociar de manera integral con el SNTE los nuevos planes y programas. Monopolizar los recursos para apoyar la innovación.	La SEP representa el alma nacional. La capacidad técnica en todas las áreas de la educación radica en las dependencias de la SEP. La educación oficial significa la vía por excelencia para la modernización y el fortalecimiento del Estado nacional.	Monopoliza la captura, procesamiento y análisis de la información estadística. La información se reporta pero no se utiliza en el análisis del estado del sistema educativo. Apoya la investigación y cuida de la difusión de la investigación financiada.	Lealtad a la política presidencial. Consistencia con los criterios corporativista del SNTE, la SEP y el PRI, que permean de manera horizontal y vertical al sistema educativo.
AUTORIDADES FEDERALES LOCALES	Aplicar las políticas decididas a nivel nacional. Representar los intereses de la SEP en el estado. Mediar con el SNTE a nivel local. Cuentan con recursos y capacidad de gestión para apoyar innovaciones locales.	Los intereses de la nación y la capacidad técnica requerida por el sistema radican en la SEP. Difunden entre las autoridades estatales las políticas, prioridades y criterios decididos por la SEP.	Obtienen y procesan la información estadística que se proporciona a la SEP. La información estadística se usa en procesos de microplaneación. No se evalúa al sistema. No se usa información de investigación para la toma de decisiones.	Negocian los posibles conflictos con el gobierno estatal para operar los programas nacionales. Reproducen a nivel estatal el corporativismo entre el gobierno, el SNTE (particularmente la Sección 8) y los intereses del PRI.
AUTORIDADES ESTATALES	Aplicar las políticas nacionales en el ámbito estatal. Representan o median con los intereses de la Sección estatal del SNTE en el aspecto operativo.	Las autoridades estatales resuelven problemas operativos de las escuelas sostenidas económicamente por el estado, siguiendo lineamientos decididos por la SEP. Domina el supuesto de que la innovación debe ser apoyada y desarrollada por las autoridades federales.	La información disponible depende de los informes de las autoridades federales. Carece de capacidad de procesamiento y análisis, con la excepción de información necesaria para microplaneación.	No se tiene interés por desarrollar aspectos innovadores, ya que no se cuenta con recursos ni es parte de las responsabilidades. Representa de manera directa los intereses de la Sección 42, que no se inclina por la innovación.

CUADRO 2 (*Conclusión*)

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
INVESTIGADORES Y CENTROS DE INVESTIGACIÓN	Centro de Estudios Generales (CEG). Centro de Innovación Educativa Chihuahua (CIE). Modelo educativo de la Coordinadora de la Tarahumara (CT).	La innovación educativa se desarrolla desde fuera del sistema, apuntalando proyectos piloto que muestran estrategias superiores en el mejoramiento de la eficiencia, calidad y equidad.	Producen información que se deriva de las evaluaciones de los proyectos y de los resultados de las investigaciones. Ésta es manejada de manera confidencial y hacia las autoridades.	Las relaciones privilegiadas se mantienen con las autoridades centrales. También una estrecha relación con el delegado federal, que apoya de manera entusiasta las innovaciones.
MAESTROS DE GRUPO	La fuerza e iniciativa para la innovación se origina en expertos, radicados en la SEP, principalmente, y ocasionalmente en centros locales. Los maestros son objeto de las innovaciones. No deciden sobre su diseño u operación.	Se acude a autoridades formales en la solución de problemas. En caso de incertidumbre, se acude a grupos o centros innovadores del Distrito Federal o del extranjero.	Los maestros se informan sobre las innovaciones de manera personal, mediante redes de conocidos, por autoridades o por boletines de limitada circulación.	Se es muy sensible a presiones y a la perspectiva de las autoridades administrativas o sindicales. Los maestros entusiasmados por las innovaciones reciben presiones en su escuela por "poner el mal ejemplo" al trabajar de más.

inicia su desarrollo técnico y con amplia capacidad de gestión de apoyos. En segundo lugar, un delegado de la SEP que manifiesta interés personal por brindar el apoyo de su área y que cuenta con suficiente permanencia y capacidad de interlocución para facilitar los proyectos innovadores. Una vez que los proyectos son aprobados, el delegado facilita la asignación de personal para desarrollarlos (aunque el número siempre es limitado). En tercer lugar, existen programas nacionales diseñados para impulsar las iniciativas locales, especialmente el de Educación para Todos y el Conacyt.

El SNTE aparece como un actor alejado de la innovación, pero atento a intervenir para deslegitimar los esfuerzos innovadores por ser planteados desde fuera y sospechar que sus actores sean panistas. Esta posición se refuerza con el proceso de alternancia política desde 1986 en el ámbito municipal.

Los maestros de base forman un grupo que espera a que la innovación sea trascendente para llevarla a la práctica.

La innovación así planteada es un modelo piloto, con la expectativa de crecer si el aprendizaje y el modelo resultan suficientemente atractivos para los maestros, pero siempre objetado por haberse originado fuera del sistema operativo de la educación, y por constituir más un proyecto de investigación que una intervención planeada, por ser el resultado de un interés personal del investigador que no intenta traducirse en política educativa.

La innovación en el proceso de federalización

En 1983, el PAN obtiene las diez presidencias municipales más importantes de la entidad, tomando por sorpresa tanto al PRI como al presidente Miguel de la Madrid. De esta manera, se inicia un proceso de transformación de la estructura local del poder político que tendrá como puntos culminantes la campaña electoral para la gubernatura de 1986, una amplia movilización social en torno al fraude electoral en esas elecciones y la ascensión a la gubernatura en 1992 del contador Francisco Barrio Terrazas, que por segunda vez fue candidato del PAN.

El contexto en que se mueve el proceso de transformación política parte de la nacionalización del sistema bancario que efectuó el presidente José López Portillo y que alejó a un importante grupo de empresarios del estado tanto del PRI como de la propia figura presidencial de manera definitiva. Las asociaciones empresariales locales se aglutinan principalmente alrededor de dos grupos familiares: la familia Vallina, que, en aparente paradoja, a pesar de habérsele expropiado el Banco Comercial Mexicano, se erige como líder explícito de los empresarios priistas; y la familia Terrazas, cuyo origen se remonta a la época porfirista, que se convierte abiertamente

en el puntal del PAN estatal, alimentándolo financieramente y reclutando a jóvenes profesionistas decepcionados del PRI, como es el caso del carismático Francisco Barrio.

En este proceso, el PAN contó con la Iglesia como un aliado, especialmente sus líderes, el arzobispo Almeida y el obispo Talamás, de Ciudad Juárez. Así, el PAN chihuahuense, un partido de viejos líderes demócratas que había pasado por crisis internas que apenas le permitieron sobrevivir durante la década de los setenta, se renueva con un grupo de "neopanistas", compuesto por empresarios desilusionados por los intempestivos virajes populistas del sistema, jóvenes profesionistas que ven en el PRI el mayor obstáculo para la modernización del país, y grupos amplios de clase media que desde una posición religiosa (no necesariamente católica) o ética se muestran abiertamente preocupados por lo que ellos mismos denominan como "el deterioro moral de la sociedad".

La alternancia en el poder político que se inicia en los municipios en 1983, provoca que el gobernador Óscar Ornelas sea considerado por los propios priistas como promotor del panismo o, en todo caso, como incapaz para detener la denominada "empanización" del estado. Esta situación ocasiona su renuncia como gobernador en 1985. Fue sustituido por el secretario de gobierno, Saúl González Herrera, quien presumiblemente tenía alianzas más firmes con los grupos priistas tradicionales, especialmente con el magisterio. El cambio serviría para preparar las elecciones de 1986, ya que se anticipaba una intensa campaña electoral, sobre todo en Ciudad Juárez, principal bastión del panismo. En las elecciones se declaró triunfador al candidato priista Fernando Baeza, lo que provocó una amplia movilización, donde coincidieron los líderes del PAN con los de la izquierda, como Heberto Castillo.

En el proceso electoral, las secciones sindicales del SNTE actuaron como la más eficiente de las maquinarias electorales, promoviendo el voto priista, aunque para muchos fueran parte del aparato principal del fraude electoral; asimismo, figuraron entre los principales grupos de apoyo del gobernador Baeza. La secuela en torno a las elecciones de 1986 se prolongó durante todo el sexenio de Baeza y fue tema recurrente en el ambiente político nacional y local. Así, en 1986 se unieron distinguidos intelectuales de México y publicaron un desplegado en la prensa, en el que protestaban y pedían que se declararan nulas las elecciones en Chihuahua. El "caso Chihuahua" se ve como un muestrario de importantes conflictos y problemas políticos e incluso es llevado al seno de la OEA.

A fines de la década de los ochenta, el neocardenismo es el fenómeno más novedoso de la sucesión presidencial; logra una gran convergencia de partidos, organizaciones y ciudadanos con una propuesta que persigue una opción democratizadora. En Chihuahua, la dinámica gira en torno a los es-

fuerzos de recomposición de los diferentes sectores que integran la convergencia antifraude y a favor del respeto al voto. De esa forma, en 1989 se inicia una crisis de participación ciudadana, al grado de que en las elecciones efectuadas en ese año se observan una ausencia de conflictos postelectorales y un abstencionismo que alcanzó niveles de 70 por ciento. Esa dinámica impulsó la promulgación de una nueva ley electoral; se registró el Comité de Defensa Popular (CDP) como partido estatal; se aumentaron los distritos locales de 14 a 18, y se autorizó el uso de urnas transparentes y tinta indeleble.

En el plano nacional, a inicios de la actual década la situación se caracterizó por un repunte del PRI; algunos sectores lo asociaron con el "fraude cibernético" de 1988, mediante el cual se eligió como presidente a Carlos Salinas de Gortari. En Chihuahua, un grupo de empresarios sintetiza sus propuestas para los candidatos a gobernador de 1992 en un documento titulado "Propuestas globales estratégicas para el próximo gobierno estatal".[22] En mayo de 1992, se firmó el acuerdo para descentralizar la educación, con lo que ese tema forma parte de la agenda política que habrá de considerarse en la campaña. Tanto el PRI como el PAN organizaron foros especiales sobre educación. Aunque este tipo de actos no eran del todo inusuales, por primera vez hay referencias a la descentralización y las implicaciones del manejo del sector educativo por el estado, especialmente en el foro del PAN.

Para algunos analistas,[23] el reconocimiento de la segunda victoria de Francisco Barrio se explica a partir de la estrategia salinista para aislar al PRD y de la necesidad de contar con el respaldo político del empresariado para el proyecto de apertura económica, en particular para el Tratado de Libre Comercio (TLC). Ya el sistema había reconocido la victoria electoral del PAN en su lucha por la gubernatura de Baja California en 1989. Pero si en la nación, y principalmente en el mundo, la victoria panista podía producir una imagen positiva, en la esfera local los priistas pasaron de un estado de confusión a otro de franco ataque a la dirigencia nacional e, indirectamente, al presidente Salinas de Gortari. Entre los grupos de militantes que no aceptaron la derrota y manejaron la alternancia política como parte de un proceso de "concertacesión", destacaron las secciones del SNTE. Sin embargo, su participación en estas elecciones no fue tan organizada ni masiva como en las de 1986, consecuencia de la escasa cuota de cargos asignados a la dirigencia sindical, de los que se excluyó básicamente a la Sección 42.

[22] Guillermo Ayala Rivera, *Resultados electorales*, 1996, mimeo.

[23] Véase Alberto Aziz Nassif, *Chihuahua: historia de una alternativa,* CIESAS / La Jornada, marzo de 1994.

En este contexto de alternancia política recibe el gobierno del estado al sistema educativo federal.

La recepción del ANMEB

El sistema educativo del estado de Chihuahua operaba en 1992 con dos subsistemas de educación básica y formación de docentes: el estatal, compuesto por 13815 trabajadores de la educación, y el federal, con 21500. Por otra parte, existían tres organismos descentralizados dependientes del gobierno del estado: el Colegio de Bachilleres, la Universidad Autónoma de Chihuahua y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Las implicaciones de la recepción del ANMEB serán de carácter financiero y administrativo. De manera intempestiva y sin haberlo solicitado, el estado se hace responsable de un sector que representa 88% de las transferencias federales. La burocracia estatal se componía de alrededor de 20000 personas, entre trabajadores y maestros estatales. Con la incorporación de los maestros federales se duplica el personal dependiente del gobierno estatal.

Se transfirieron al gobierno estatal 3 337 planteles y 25 000 plazas; en lo administrativo, se creó en agosto de 1992 el organismo descentralizado denominado Servicios Educativos del Estado de Chihuahua (SEECH) y se estableció un compromiso de homologación entre los subsistemas en los rubros de salario integrado y sistemas de prestaciones. El acuerdo estableció que la SEP transferiría recursos adicionales que a partir de septiembre de 1994 formarían parte del presupuesto del estado de Chihuahua; el procedimiento, iniciado en 1992, debería avanzar año con año en 4 puntos porcentuales hasta rebasar la diferencia original.[24]

Las condiciones de la descentralización y su relación con la innovación, según el ANMEB

Sin duda existe una relación dialéctica entre la descentralización y la innovación en educación. El informe enviado a la UNESCO por la Comisión Internacional sobre Educación,[25] comúnmente llamada Comisión Delors, advierte que entre los expertos en educación existe un punto de vista común: el escepticismo acerca de las reformas educativas; se ha intentado casi todo, pero

[24] Minuta de Acuerdos en Materia de Homologación, Gobierno del Estado / SNTE / SEP, 1994.
[25] J. Delors *et al.*, *Learning: The Treasure within*, París, UNESCO, 1996.

muy pocas veces se han satisfecho las expectativas; sin embargo, pocas veces se ha logrado involucrar a los grupos interesados en el mejoramiento de la educación. En este sentido, la Comisión Delors considera que los procesos de descentralización abren una oportunidad para realizar cambios más profundos y significativos, mediante la redistribución de las capacidades y poderes de decisión y acción. Ilustra las nuevas condiciones para la innovación con los procesos que aseguran autonomía de las escuelas y la participación directa de padres y maestros en el diseño de políticas educativas. Esto forma parte del proceso de descentralización educativa.

Los procesos de descentralización administrativa tienen el potencial de convertirse en condicionante de la descentralización pedagógica; esto es, pueden crear las condiciones para dan soluciones novedosas a los problemas educativos desde la esfera de la práctica. Sin embargo, como lo ha indicado Namo de Mello,[26] la descentralización administrativa no necesariamente va hasta las últimas consecuencias, es decir, hasta la descentralización pedagógica.

Por otra parte, la descentralización misma es una innovación de carácter estructural. Responde a fundamentos políticos, como la reestructuración del Estado; administrativos, como la optimización de recursos; y, algunas pocas veces, a los de naturaleza pedagógica, como la entrega de más capacidad de decisión —incluso en aspectos curriculares— a las escuelas. Sólo en esta última modalidad la descentralización administrativa implica una descentralización pedagógica: la innovación de la estructura se convierte en una condición de la innovación de los procesos y los fines de la educación.

El proceso de descentralización educativa en México se da desde una racionalidad subyacente de reestructuración del Estado mexicano y una racionalidad explícita de optimización de recursos y funcionalidad del sistema. Si se analiza el ámbito de maniobra que la Ley General de Educación en sus artículos 12, 13 y 14 deja a los estados para formular políticas educativas, se observa que el gobierno federal se reserva para sí los ámbitos de política educativa que aseguren el "carácter nacional" de la educación básica y de la formación de maestros, incluyendo particularmente la elaboración de textos, la definición de programas de estudio, el sistema de certificación y la normatividad general del sistema.

A los estados pareciera que les corresponden de manera exclusiva muy pocos elementos, ya que están acotadas su capacidad para operar el sistema

[26] Guiomar Namo de Mello, "Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones", Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, *Boletín*, Santiago de Chile, núm. 26, pp. 7-24.

y para hacer propuestas de ajustes de calendario y de programas regionales. Sin embargo, lo referente a las competencias concurrentes lo deja la ley en un espacio de indeterminación que confunde en la práctica tanto a los funcionarios centrales como a los estatales. Es ahí donde la Ley General de Educación ubica el espacio de maniobra para las estrategias que mejoren el sistema y propicien condiciones para la innovación. Así, se habla de "adaptar" los servicios según las necesidades y de propiciar la investigación como base de la innovación. Aparentemente, tanto la federación como los estados quedan en una situación de indefinición sobre las líneas generales del mejoramiento del sistema, para que éstas sean retomadas según la creatividad política y la capacidad técnica tanto de la federación como de los estados en una situación de negociación permanente, donde ambas asuman su compromiso hasta donde lo consideren conveniente. El sentido de la innovación educativa queda como espacio abierto que será llenado por planes de mejoramiento educativo que plantearán la federación y el estado, según decida cada uno asumir su compromiso para "adaptar el sistema a las necesidades" y que desarrolle "la investigación como base de la innovación". El espacio de la innovación esta abierto, ya que algunas líneas estratégicas de mejoramiento no están normadas por la ley y se encuentran fuera de aspectos curriculares y de formación docente. En el limbo de la indefinición legal quedan, por ejemplo, toda la temática de la gestión escolar y —a pesar de ser tocado como tema— la participación social en actividades escolares. El principio intuitivo de la legitimidad de la innovación estatal, en el nuevo marco jurídico, girará en torno a la idea de que aquello que el gobierno federal no se atribuye explícitamente, queda en favor de los estados.

La indefinición acerca de cuáles son los espacios de maniobra para el estado y para la federación; la incipiente y, en muchos casos, inexistente, capacidad técnica para manejar la temática educativa; el escaso interés o capacidad de los gobernadores para manejar el sistema educativo; y los escasos recursos orientados a la innovación o a la ejecución de estrategias de mejoramiento del sistema, desembocarán en el estado de confusión que imperó entre 1993 y 1994.

Esta situación es particularmente grave en Chihuahua, donde se le adicionan la falta de control del aparato administrativo y un choque ideológico frontal con el SNTE, especialmente con la Sección 42. Esta situación propiciará un estado de anomia, es decir, de falta de control de los procesos pedagógicos y de los actores concretos por parte de la autoridad.

CUADRO 3

Ámbitos de política según la Ley General de Educación

Ámbito de política educativa	*Gobierno federal (Art. 12)*	*Gobiernos estatales (Art. 13)*	*Competencias concurrentes (Art. 14)*
OPERACIÓN DEL SISTEMA		Operan la educación inicial, la básica y la formación de maestros.	Adaptación de los servicios a necesidades regionales y estatales.
DISEÑO CURRICULAR	Determina programas de primaria, secundaria y normal.	Pueden proponer contenidos regionales.	Determinación y formulación de planes y programas de otros niveles y modalidades.
TIEMPO DE JORNADA Y CALENDARIO	Establece el calendario nacional	Pueden ajustar el calendario escolar respecto al nacional.	
DISEÑO Y ELABORACIÓN DE MATERIAL DIDÁCTICO	Elabora y actualiza libros de texto gratuitos y autoriza libros de texto para la educación básica. Define líneas generales de uso para el material educativo.		Edición de libros y otros materiales diferentes a los oficiales.
FORMACIÓN DE DOCENTES	Regula el sistema de formación, actualización y superación profesional.	Operan los servicios de formación, actualización, capacitación y superación de maestros.	
CERTIFICACIÓN DE ESTUDIOS	Fija los requisitos pedagógicos de programas de educación inicial y preescolar que formulen los particulares. Regula el sistema nacional de créditos de revalidación y equivalencias. Opera el registro nacional de instituciones.	Operan el sistema de revalidación y equivalencias. Otorgan, niegan o revocan autorización a los particulares.	Revalidación y otorgar equivalencias en otros niveles y modalidades.
PARTICIPACIÓN SOCIAL	Fija lineamientos nacionales de participación social.		

CUADRO 3 (*Conclusión*)

Ámbito de política educativa	*Gobierno federal (Art. 12)*	*Gobiernos estatales (Art. 13)*	*Competencias concurrentes (Art. 14)*
FOMENTO A LA INVESTIGACIÓN			Promoción de la investigación como base de la innovación educativa.
PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y EVALUACIÓN DEL SISTEMA	Opera la planeación, programación y evaluación con carácter nacional		
RELACIONES INTERNACIONALES	Fomenta las relaciones culturales con otros países.		
OTRAS	Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica y de la formación de maestros.		Servicios bibliotecarios. Desarrollo de la enseñanza tecnológica y la investigación científica y tecnológica. Fomento y difusión de las actividades artísticas, culturales y fisicodeportivas.

Las etapas del proceso de federalización

Para fines del análisis, y de manera muy preliminar, se estudiará la naturaleza de la innovación en Chihuahua en dos grandes periodos. El primero abarca la etapa del conflicto frontal entre el gobierno del estado y el SNTE, que en principio va de octubre de 1992, cuando ocupa la gubernatura Francisco Barrio Terrazas, a octubre de 1995, cuando deja la Dirección General de Educación y Cultura el C. P. Jesús Robles Villa. El segundo es la etapa del conflicto negociado, que se inicia con la llegada del C. P. César Chavira Enríquez a la Dirección General de Educación y Cultura, hasta septiembre de 1997, con la presentación de los "21 compromisos para iniciar bien el siglo 21", cuando aparecen indicios del resurgimiento del conflicto frontal. Este estudio termina en septiembre de 1997, y difícilmente se podría afirmar que el conflicto entre el gobierno del estado y las secciones sindicales se haya desvanecido; en todo caso ha dejado de ser frontal, permanente y con escaso margen de maniobra para políticas innovadoras, para volverse más discursivo, con discontinuidad de los temas críticos y mayor margen de maniobra para las políticas innovadoras.

La etapa del conflicto frontal, 1992-1995

A fines de 1994 se inició un proceso de enfrentamiento entre el gobierno del estado y la Sección 42 del SNTE; estuvo precedido por fricciones y pugnas por el control del Departamento de Educación y terminó con negociaciones que le permitieron al Ejecutivo estatal tener mayor injerencia en las decisiones de carácter educativo; surgieron nuevos actores y en general un nuevo dibujo en la distribución del poder y la correlación de fuerzas.

La lógica del conflicto está enmarcada por un gobierno que surgió de la oposición y por obvias razones enfrentó nuevas situaciones con relación a sus antecesores. De forma particular, el gobierno de Barrio emprendió las siguientes acciones:

a) una interrelación entre el propio gabinete, con el Congreso local, con la federación, con su partido y con los municipios;

b) a lo largo de casi cuatro años de gobierno se han realizado algunas reformas jurídicas, fundamentalmente en el área electoral, y se avanza en el plano educativo;

c) se conforman nuevas formas de relación con la sociedad y los partidos políticos; y

d) se impulsa una nueva alternancia en el poder, producto de las elecciones de 1995.

Un gobierno surgido de la oposición debe tratarse como un proceso desigual, combinado e incierto. Las condiciones que llevaron a la alternancia no necesariamente conducen a una democracia estable; es importante comparar nuevos parámetros para ponderar los criterios de la estabilidad, porque la alternancia mueve los puntos de referencia con los que se calculaba este ingrediente de la práctica y la percepción. El nuevo gobierno trajo algunas consecuencias:

a) los agentes sociales que perdieron posiciones entran en un proceso de reacomodo y de respuesta política;
b) nuevas expectativas con relación al reclamo social y económico; y
c) diferentes percepciones conforme a sus particulares intereses y a la información disponible.

Al iniciarse el año de 1992, diversos factores entraron en juego con relación al futuro global de Chihuahua y su sociedad. El ambiente político era tenso, y se esperaba una reñida contienda electoral para el 12 de julio, cuando se definirían los mandos en el gobierno estatal. Este periodo estuvo marcado por transformaciones que repercutieron en el funcionamiento del sistema educativo estatal y que tuvieron que ver con la firma del ANMEB en el mes de mayo, con el triunfo de Francisco Barrio el 12 de julio, y con el inicio del ejercicio del poder por parte de una administración panista en octubre del mismo año. Durante este periodo ocurrieron trascendentales sucesos, en ocasiones fortalecidos por algunos actores, y en otras, producto de la oposición de otros agentes sociales que veían peligrar sus intereses. Dentro de esta lógica se observa una heterogeneidad de apreciaciones e información en el entramado social y político.

1. Por una parte se encontraban los grupos y organizaciones amplias que, con Francisco Barrio a la cabeza, planteaban un proceso de transición mediante la alternancia en el poder. Este sector que involucró al PAN, a grupos de empresarios, a organizaciones no gubernamentales y a la alta jerarquía de la Iglesia católica, opinaba que eran urgentes un cambio en la estafeta del gobierno estatal y una recomposición del poder regional.

2. Otro sector se situaba en torno al PRI y su candidato; en él se incluían el corporativismo sindical tradicional y algunos aliados de la izquierda magisterial que coyunturalmente se unían con su antiguo enemigo en contra de lo que consideraban una peor opción.

3. Participaban también en el debate fuerzas identificadas con la izquierda, las cuales desde sus posiciones partidarias exponían sus argumentos en el marco de las elecciones. A la dirigencia del PRD le quedaba clara la necesidad de avanzar y convertirse en la tercera fuerza política de la entidad. Otro grupo en esta ala lo constituyó el CDP-PT, partido estatal, que continuó

con su vieja estrategia de cazar las mejores oportunidades de alianza, cuestión decidida por su único dirigente.

La sociedad de Chihuahua, sin embargo, no estaba tan polarizada como en las elecciones de 1986. Muy probablemente el desgaste sufrido por la misma sociedad por la radicalización de las posturas en 1986, la inutilidad de la protesta masiva de los grupos democráticos del estado y un gobierno priista conciliador, que había construido infraestructura masivamente y sostenido buenas relaciones con los empresarios y la Iglesia (grupos clave en la radicalización de 1986), son factores asociados a una mayor indiferencia en la población. Además, el candidato priista había sido impuesto por el gobernador a grupos antagónicos del mismo partido, carecía de fuerza propia y carisma. Por estas razones, la sociedad se polarizó menos y un importante sector se desvinculó del debate.

En este marco se insertó el sistema educativo estatal en el momento de la recepción del ANMEB. En la política sindical, la situación se caracterizaba por la preponderancia de los grupos que aspiraban al corporativo, aunque matizados por la apertura iniciada desde el CEN del SNTE desde 1990. En los aspectos administrativos, los cambios organizativos se veían más dinámicos en el subsistema federal, producto del avance de las transformaciones nacionales y la propia descentralización. Mientras, en su símil estatal, la estructura administrativa del Departamento de Educación (DE) permanecía casi con el mismo esquema de los últimos 10 años. Con todos estos elementos en juego, se fueron construyendo alianzas, propuestas, reacciones y definiciones que se observan a lo largo de tres subperiodos:

El primero es previo a la firma del ANMEB, en donde los actores vinculados directamente con el proceso educativo revisan la situación y prevén algunos cambios radicales. Desde inicios de 1992, entre los maestros se pensaba en la posibilidad de la alternancia en el poder gubernamental. En particular un sector de la cúpula sindical consideraba la posibilidad de una sorpresa electoral. Esto motivó que durante la campaña se organizaran actividades con la temática educativa: así, en el foro organizado por el PRI, sus candidatos expusieron su oferta de trabajo, donde estaban en juego el control del DE, la dirección de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (hoy Servicios Educativos del Estado de Chihuahua) y otras posiciones políticas que no precisamente formaban parte del sistema educativo.

En el acto se presentaron tres versiones que, no siendo antagónicas, sí eran suficientemente distintas. Algunos asistentes identificados con la Sección 8 se pronunciaron por la defensa de la educación pública; la Sección 42 apoyó esta demanda y mencionó algunos elementos relacionados con el rezago escolar. Llamó la atención la presencia de un bloque de profesores tradicionalmente identificados con la izquierda, quienes presentaron su adhe-

sión al candidato priista.[27] Específicamente, la propuesta de la Sección 42 tenía relación con su aspiración de dar continuidad al control que ejercía sobre el DE. Para el logro del objetivo insistía, por una parte, en aplicar esquemas corporativos a la disidencia, y, por otra, en su propósito de incorporarla mediante la propuesta nacional modernizadora, impulsada por la líder nacional, maestra Elba Esther Gordillo. Otro recurso fue la participación en las elecciones a través de la Organización Nacional de Observadores Electorales (ONOEM), organismo que, como parte de las modificaciones estatutarias, pretendía dar puntos de vista plurales desde el interior de la organización gremial en torno a las cuestiones electorales del país y las regiones.

Dentro de la Sección 42 se presentaron algunas iniciativas con miras a continuar detentando el control del aparato administrativo. Antes de la firma del ANMEB se llevó a cabo una encuesta entre las bases de la organización, padres de familia y los alumnos del subsistema estatal. Se aplicaron cuestionarios a 3 754 profesores y profesoras; y a casi 4 000 padres de familia y alumnos de los diferentes niveles de educación básica. Al magisterio se le plantearon más de 50 preguntas, que iban desde una opinión general respecto a la educación pública hasta interrogantes sobre calendario, planes y programas, deserción escolar, entre otros aspectos.

Otra acción que deja ver la preocupación sindical por la alternancia fue la iniciativa de dar contrato de base a los inspectores del sistema estatal, que antes eran considerados como trabajadores de confianza. Para el efecto, se firmó un convenio entre el sindicato y el gobierno del estado donde se establecía la categoría de inspector de base en los niveles de preescolar, primaria, enseñanza media y superior.[28] Sin embargo, la concertación no progresó, a los inspectores no se da contrato de base y éste fue un elemento constitutivo de la etapa frontal.

El siguiente subperiodo se inicia el 18 de mayo con la firma del ANMEB y se prolonga hasta el 12 de julio, cuando se comunicó que Francisco Barrio había triunfado en las elecciones para la gubernatura del estado. El ANMEB fue fuente de múltiples interrogantes en el magisterio de base, que sobre todo se preguntaba sobre sus implicaciones de orden laboral y en las prestaciones. Los padres de familia, los empresarios y los grupos intermedios no dieron mucha importancia al asunto; prácticamente no reaccionaron.

Los maestros del sistema ahora denominado federalizado se movilizaron al terminar el gobierno de Fernando Baeza, reclamando al gobierno del es-

[27] La adhesión fue pública. Mediante un desplegado publicado en el periódico *El Heraldo* argumentaron su posición y finalmente otorgaron su apoyo al abanderado del PRI. *El Heraldo*, junio 12 de 1992.

[28] Convenio del 12 de febrero de 1992 entre la Sección 42 y el gobierno del estado.

tado aumentos salariales que los homologara con los estatales. Dentro de la estructura del sistema, se perfilaron cambios de inmediato, y a partir de las propuestas de las secciones sindicales se inició un debate en torno al tema. El antecedente más cercano se encuentra en las modificaciones que el gobierno de Saúl González Herrera realizó al Código Administrativo del estado en 1985, creando la Dirección General de Desarrollo Social (DGDS), instancia que legalmente debía dirigir el subsistema educactivo estatal, pero en la práctica el organismo rector fue el DE, con el aval de la Sección 42. Así, al firmarse el ANMEB, la DGDS se perfilaba como una superdirección. Desde el ámbito gremial se proponía que por un tiempo prolongado se mantuviera el esquema de dos direcciones escolares: la estatal y la federal, continuando con la estructura previa a la federalización. La DGDS estuvo de acuerdo con esta propuesta e intentó constituirse en un organismo coordinador entre ambos subsistemas. Los intereses de grupo y los feudos de poder se imponían.

El tercer periodo correspondió al reacomodo propio de una etapa de transferencia de poderes. Oficialmente se dio el triunfo a Francisco Barrio y el Poder Legislativo quedó en manos del panismo; por lo tanto, las especulaciones terminaron y las organizaciones establecieron estrategias orientadas a enfrentar las nuevas realidades; se inició así el conflicto por el control de la estructura administrativa del sector educativo. A este periodo dedicaremos un análisis de las agendas que fundamentan y expresan la lucha por el poder.

Las agendas en conflicto. El gobierno estatal y las secciones del SNTE entran en conflicto desde el principio de la administración. El motivo es la naturaleza de sus agendas, que se plantean en una situación de juego de suma cero: lo que una parte gana la otra lo pierde. La agenda del gobierno estatal consta de cinco puntos, que estaban considerados desde el principio, pero que se fueron descubriendo paulatinamente en el periodo comprendido entre 1992 y 1997:

1. La rectoría del sistema educativo. Para el gobernador es prioritario tener capacidad para controlar el sistema educativo. El control consiste primeramente en colocar en jerarquías de autoridad a quienes considere aptos para ello, como sucede en cualquier otra área de la estructura administrativa del gobierno, pero también significa contar con las condiciones necesarias para avanzar en las líneas de política administrativa y educativa que considere convenientes. Para el gobernador era absolutamente inconcebible que el sindicato impidiera el nombramiento de las autoridades en el DE y SEECH. La esencia del control corporativo local implicaba que el SNTE fuera juez y parte en cuestiones educativas.

2. Incrementar la eficiencia administrativa. Por razones profesionales y de principio contenidas en la plataforma ideológica de su partido, el gobernador está sumamente interesado en disminuir la corrupción dominante en el aparato administrativo. Es importante recordar que él es un profesional de la contaduría pública, y algunos personajes esenciales del gabinete educativo también practican esta profesión: dos directores de la DGEC, el jefe del DE, el jefe administrativo y el jefe de planeación de SEECH. Este grupo defiende una perspectiva común y muy sólida, cuyo origen se remonta a sus años de estudiantes en la Facultad de Contaduría y Administración de la UACH. Tienden a ver al sistema educativo más en términos contables, de claridad normativa y regulaciones, que en términos políticos o académicos. Esta perspectiva será más vehemente en los primeros tres años de gobierno.

Curiosamente, este punto es también relevante para una parte significativa de la disidencia magisterial, que ocupara puestos importantes en SEECH y en el grupo de asesores de la DGEC. Este principio se presenta a los maestros como un proceso de justicia, donde la normatividad y los méritos se imponen por encima de la tradicional discrecionalidad en las decisiones. En este sentido se enfatizan el funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón y los concursos abiertos de supervisiones y direcciones.

3. Mejorar la calidad de la educación. Este punto aparecerá ya como uno de los compromisos del gobierno de Barrio desde su toma de posesión, pero se desdibujará como prioridad en el momento de la confrontación. Los diversos planteamientos organizacionales de proyectos educativos, partiendo del Centro para la Innovación y la Calidad de la Educación (CICE) hasta la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (Ciyda), estarán sujetos a la capacidad de ejercer rectoría en el estado. El último intento será el que logre tener aspectos básicos de institucionalidad y operatividad en el sistema.

4. Aumentar la participación social. Uno de los aspectos que, si bien se mencionaba, no se operó por faltar condiciones, era en relación con involucrar nuevos actores en el diseño y aplicación de políticas educativas. De alguna manera, se tenían presentes a los padres de familia y a los empresarios. Sin embargo, llama la atención que se dejaran escapar elementos que hubieran facilitado el proceso, como la instalación de consejos de Participación Social, tanto estatales como municipales. El mismo secretario de Educación Pública participó al inaugurar el consejo estatal, pero jamás operó por una manifiesta ausencia de interés en aprovechar ese espacio. Esto no será sino hasta que dentro del PESEECH se convoca y opera la participación social amplia.

5. Orientación hacia los valores. De estos puntos de agenda, el tema de la educación y valores va adquiriendo para el gobernador Barrio cada vez mayor relevancia. Este interés corresponde a la visión personal del gobernador, donde se mezclan la preocupación por la "pérdida de los valores" tradicionales y el interés por promover una cultura favorable al desarrollo industrial. El interés personal del gobernador se acentuó hacia la segunda mitad de su mandato cuando, al ejercer mayor rectoría sobre el sector educativo, dejó sentir su interés por el diseño y desarrollo de un programa de valores. Él mismo escribió una carta a los maestros invitándolos a poner en práctica sus valores como personas y como profesores. Esta carta se adjuntó al cheque de todos los trabajadores de la educación en septiembre de 1997. Además, apoyó el programa de valores iniciado por el grupo Progreso, que explicamos ya en otro lugar. El discurso que pronunció en la reunión pública del V Informe de gobierno expresa claramente esta posición.

Por su parte, la Sección 8 y especialmente la 42 del SNTE, incluyeron tres aspectos básicos en su agenda:

1. Mantener el control del aparato administrativo. Este principio pocas veces se expresa literalmente, por lo que se le menciona como una lucha por *reivindicaciones históricas,* o para mantener el *perfil ideal* de los funcionarios de educación. Esto es, deben ser maestros normalistas, sindicalizados y nombrados por el SNTE o como producto de una negociación, como era tradición. El gobernador consideró que esta posición implicaba que el sindicato quería del gobierno sólo ser su cajero.

2. Obtener la homologación de salarios y prestaciones entre las secciones 8 y 42. Al ser la mayor beneficiada en cuestiones salariales y de prestaciones la Sección estatal, la 8 presionaría para que se homologaran sus condiciones laborales, situación defendida desde el gremio como parte esencial del ANMEB, pero considerada por el gobierno estatal como difícil porque existían grandes diferencias en las condiciones de ambas, así como porque se requería negociar punto por punto con la federación. Este tema, sin embargo, no fue la razón del conflicto, ya que la Sección 8, que representaba al sector federalizado, es decir al que se tenía que homologar, se mantuvo en una posición negociadora. Por parte de la Sección 42, se propuso fortalecer las "conquistas" de prestaciones más importantes, como la jubilación dinámica, el escalafón horizontal y el servicio de pensiones civiles. Se percibía que el gobierno panista las ponía en riesgo porque constituían una carga importante en el presupuesto.

3. Defender la escuela pública. Entre los maestros de base se manejó ampliamente el argumento de que, estando el PAN en el gobierno, su pretensión de controlar el sistema educativo implicaba poner en riesgo de cancelación en Chihuahua al artículo tercero constitucional e imponer una visión neoliberal en la educación. Así, se rumoraba que las escuelas públicas se privatizarían, que se introduciría la religión como materia obligatoria, y que se operaría un sistema de evaluación para identificar a los maestros ineficientes y cesarlos. El SNTE se coloca así al frente de la defensa de la escuela pública mexicana, en especial de la escuela rural. En este aspecto, existe una amplia coincidencia entre ambas secciones.

Llama la atención que los resultados del I Congreso Nacional de Educación del SNTE, realizado en noviembre de 1993, un año después de celebrado el ANMEB, y que tuvo como producto las "Diez propuestas para la mejora de la calidad de la educación", no fueron utilizados en el estado por dichas secciones para generar alguna agenda innovadora de política educativa. Muchos maestros participaron en el proceso de propuestas, pero pocos supieron de sus resultados. Tal vez esto muestre la nula capacidad de propuesta sindical acerca de innovaciones de política educativa estatal. Por ello, su defensa de la escuela pública consistirá en repetir los muy conocidos lemas al respecto, sin hacer proposiciones concretas para lograr efectivamente esa defensa. Los aspectos académicos no serán asunto de interés. Todo estará centrado en el control de los puestos clave del sistema administrativo.

El conflicto. Entre 1992 y 1994 ocurren importantes acontecimientos estructurales y de carácter formal. A saber, el Código Administrativo del Estado se modificó en su parte correspondiente a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, específicamente en el apartado dedicado a las disposiciones generales para crear la DGEC. Esta dirección suplió a la anterior DGDS, que incluía también aspectos de salud y deportes. Asimismo, en las disposiciones internas del magisterio estatal se revitaliza la Ley de Escalafón y de Profesiones; se realizan algunas acciones consistentes en: dar plazas de base a los inspectores del subsistema estatal (febrero de 1992); se reconoce la rectoría del estado en materia educativa (diciembre de 1993); la Contraloría del Estado se hace cargo de la vertiente estatal de educación (agosto de 1994) y se cancelan los nombramientos de los inspectores estatales. En 1994 se inicia un proceso de franca confrontación entre el magisterio estatal —agrupado en la Sección 42— y el gobierno del estado por el control administrativo y la homologación salarial.

A mediados de 1994, el discurso gubernamental fue claro en el sentido de dar a conocer su postura a la sociedad. En principio se señaló que en los organismos encargados de la dirección y funcionamiento del sistema educa-

tivo estatal (DE y SEECH), casi todos los funcionarios eran personas designadas por el sindicato, particularmente por las secciones 8 y 42 (véase anexo). El C. P. Robles Villa, en su comparecencia ante el Congreso local, se refirió claramente a la premisa que dio cuerpo a las acciones gubernamentales: "La recuperación de la rectoría educativa, consistente en el control por parte del gobierno del estado de los mecanismos, verificación y seguimiento del sistema educativo estatal".[29]

Asimismo, se argumentó el incumplimiento de la federación en su calidad de patrón solidario para hacer llegar al estado los recursos financieros necesarios para la homologación, pese a que desde la gestión del licenciado Baeza eran conocidos los estudios en donde se mostraba cómo iba creciendo la proporción que el gasto educativo representaba en el total de egresos del estado. El gobierno del estado hizo notar que las prestaciones y salarios más elevados para los maestros en la República eran precisamente los de Chihuahua y que, por otra parte, en primaria se tenía un promedio de 16 alumnos por maestro. Se enfatizaba esta situación porque a fines de 1994 el sindicato había presentado un pliego petitorio que, a juicio del Ejecutivo, no podía cumplirse. En principio, según palabras del gobernador, "porque tanto el DE como Servicios Educativos, prácticamente los maneja el sindicato. Las contrataciones, los cambios, las bajas, la asignacion de las prestaciones, los ascensos son cuestiones en donde el gobierno no toma parte".[30]

Por otra parte, las condiciones del erario del estado se presentaban como "una situación asfixiante" y si se cumpliera con el pliego petitorio tendrían que desaparecer más de la mitad de las oficinas gubernamentales. Por lo tanto, se planteó establecer una nueva relación entre sindicato y gobierno en donde la rectoría de la educación correspondiera al segundo.

Una acción importante de este periodo fue la revisión de los avances del ANMEB en el estado.[31] Los asuntos de la agenda muestran que no sólo estaban

[29] Jesús Robles Villa, "Comparecencia en el congreso Sistema Educativo", Chihuahua, DGEC, 1994.

[30] "Documento de descripción del magisterio", Gobierno del Estado de Chihuahua, 1994.

[31] Las actividades de la agenda educativa estatal se orientaron hacia los siguientes rubros: En el aspecto jurídico: *a*) registro de convenios estado-SNTE; *b*) reformas y ordenamientos de carácter legal; *c*) creación de organismos descentralizados; *d*) transferencias directas. En lo laboral: *a*) salario profesional; *b*)homologación salarial; *c*) cambios intra e interestatales; *d*) sistemas de pago; *e*) regularización de plazas;*f*) basificación de plazas; *g*) escalafón; *h*) recategorización salarial; *i*) respeto a prestaciones de seguridad social;*j*) programa de vivienda para el magisterio; *k*) carrera magisterial; *l*)compatibilidad; *m*) creación de nuevas plazas; *n*) respeto a condiciones generales de trabajo; *o*) incremento de plazas y horas. Aspectos financieros: *a*) función compensatoria; *b*) mantenimiento de infraestructura escolar; *c*) financiamiento federal; *d*) financiamiento estatal; *e*) revisión del presupuesto administrativo frente a la ampliación del servicio. Participación social: formación superación y actualización permanente del magisterio. Contenidos y programas educativos: *a*) aprecio social al maestro y *b*) programas de innovación.

en juego elementos de interés exclusivo del magisterio y del gobierno del estado. El debate involucraba rubros financieros; relación entre la entidad y la federación; elevamiento de la calidad educativa; participación de padres de familia, ex alumnos, ciudadanos distinguidos y la sociedad en general, en el planteamiento de la nueva participación social. Los temas, que se incluyen en el anexo, muestran los aspectos involucrados.

El gobierno, una vez definida su estrategia principal, se dio a la tarea de sensibilizar a la opinión pública y allegarse aliados, sobre todo dentro del subsistema estatal, tratando de captar grupos opuestos a la cúpula de la Sección 42. En su afán de ejercer la rectoría usó una masiva campaña de comunicación; hizo públicas algunas denuncias de corrupción surgidas de la base; fondo de contingencia producto de "la corrupción educativa"; auditoría a planteles del subsistema estatal y reconocimiento a la labor del maestro de grupo.

En el conjunto se dio trato diferencial al magisterio federalizado, con el que por el momento no se enfrentó. Con ello se evitó luchar contra un frente común integrado por las dos secciones. Además, se alió con un sector del empresariado local, que lo apoyó con desplegados a plana completa en los periódicos locales, en los que se resaltaba el costo que para el Ejecutivo representaba el sostenimiento del magisterio estatal y la imposibilidad de aceptar sus demandas por el momento.

Otras acciones íntimamente relacionadas con el aspecto jurídico se dieron en la labor cotidiana de los profesores de base, ya que los dos subsistemas educativos, más allá de los lineamientos jurídicos nacionales, se rigen por leyes y reglamentos diferentes, sobre todo en sus relaciones laborales internas y su relación con la parte patronal. En el caso de los trabajadores de la educación del estado, el documento base es el Código Administrativo del Estado, y para los federalizados son las Condiciones Generales de Trabajo derivadas de la Constitución General de la República. La situación acarreó bastantes dificultades, en tanto que desde mayo de 1992 tanto los trabajadores estatales como los federalizados tenían un mismo patrón: el gobierno del estado.

Los conflictos jurídicos surgieron cuando se enfrentaron las iniciativas gubernamentales con la realidad; aquéllas consistieron en: *a*) revisar el total de la plantilla de personal en los centros de trabajo; *b*) exigir el perfil profesional que a juicio del gobierno debían cumplir directivos, docentes y trabajadores de apoyo; *c*) revisar la plantilla de comisionados a diferentes instituciones gubernamentales, partidos, secciones sindicales, etcétera, y tratar de reubicarlos en sus centros de trabajo; *d*) reconstruir las formas y canales de pago de salarios, incentivos, aumentos, etcétera; *e*) desconocer la basificación de los inspectores del subsistema estatal; *f*) cesar a quien a su juicio entrara en desacato.

Como consecuencias específicas de las acciones de la rectoría educativa, se puso a discusión el financiamiento educativo estatal y su relación con el poder central; se suspendieron sueldos, hubo ceses administrativos, huelgas de hambre, cambios de adscripción extraordinarios, nuevos funcionarios para responsabilizarse de la burocracia educativa; surgieron nuevos actores en el magisterio estatal, y en lo general se inició un proceso de recomposición del poder con relación al funcionamiento del sistema educativo regional.

El sindicato, por su parte, presentó un discurso y un plan de acción a partir de la defensa de las prestaciones y conquistas que a su juicio se veían amenazadas, sobre todo lo referente a la autonomía sindical y los servicios de prestaciones. El conflicto se inició prácticamente desde el nombramiento del C. P. Jesús Robles Villa como titular de la DGEC, pero se manifestó en momentos críticos desde su comparencia ante la cámara local en agosto de 1993 hasta la culminación de la gestión de Julián Luján Montoya al frente de la Sección 42. El conflicto se vio matizado por acusaciones mutuas, guerra de papel, movilizaciones y amenazas de huelga, y "terrorismo" administrativo.

Las contradicciones afloraron no sólo entre agremiados y gobierno, sino también entre las mismas secciones sindicales, quienes por una parte exigían respeto a sus reivindicaciones y por otra demandaban cumplimiento a los convenios surgidos del ANMEB. La Sección 8 reclamó la homologación, que para 1993 se cumplió con relación al salario integrado, pero quedaron pendientes aspectos como: escalafón horizontal, jubilación dinámica, vivienda, entre otras. La Sección 42, por su parte, se opuso a la amenaza de suprimir el escalafón horizontal frente a la carrera magisterial.

Durante este periodo se advierte la presencia de otros actores diferentes al magisterio y al Ejecutivo estatal, sobre todo en conflictos particulares. Tal es el caso de la Escuela Secundaria 3006 de la ciudad de Chihuahua, lugar en donde, ante la exigencia de remoción del director del plantel, entraron a la arena de lucha dos corrientes de padres de familia: parte de la fracción panista del Congreso del estado, la burocracia educativa y la Sección 42. Las causas y desarrollo del conflicto permiten apreciar parcialmente la correlación de fuerzas y avizorar la etapa frontal iniciada a fines de 1994, cuando se desencadenó un conflicto de grandes proporciones por un caso "cotidiano" de problema con un director de escuela.

En atención a las problemáticas generales y particulares de las secciones y como consecuencia del avance normativo, en 1994 el gobierno del estado de Chihuahua y las secciones 8 y 42, presentan sus respectivas propuestas de anteproyecto de ley estatal de educación, el cual, para fines de 1994, se "consensa" en un primer documento denominado "Anteproyecto de Ley Estatal de Educación". Éste es un producto que se acuerda bajo las prácticas tradicionales del sindicato: con sólo dos actores: gobierno y ellos mismos, y a

puerta cerrada. Si bien en la Sección 8 se desarrolló una labor de las bases magisteriales relativa a la ley, no fue así en la 42, donde se ejerce más fácilmente la dirección autoritaria y cuya historia está más cercana al "vanguardismo". De cualquier forma, allí se excluye toda posibilidad de discusión abierta y democrática, especialmente con otros actores del sector educativo. Por ello, su propuesta es gremialista, más interesada por resguardar la titularidad del contrato laboral de las secciones 8 y 42 —confundiéndola con un contrato-ley— que por definir los principios generales que regulen al sistema e impulsen su mejoramiento. La SEP alertó a la DGEC sobre el antecedente tan negativo que sentaría en el país una ley tan "sindicalista", por lo que se dejó en la "congeladora" indefinidamente.

Los asuntos incluidos en la agenda hacia 1994 se expresaron en la primera revisión estatal del ANMEB, que conjuntamente llevaron a cabo el gobierno del estado y el SNTE. En esta revisión se advierte que estaban en juego elementos que no eran del interés exclusivo del magisterio y el gobierno del estado. El debate involucraba rubros financieros; relación entre la entidad y la federación; elevamiento de la calidad educativa; participación de padres de familia, ex alumnos, ciudadanos distinguidos y la sociedad en general, en el planteamiento de la nueva participación social. La Sección 8 reclamó la homologación, la que para 1993 se cumplió en relación con el salario integrado, pero quedaron pendientes aspectos como: escalafón horizontal, jubilación dinámica, vivienda, entre otros. La Sección 42, por su parte, enfrentó la amenaza de supresión del escalafón horizontal frente a la carrera magisterial.

Casos de innovación en la etapa de conflicto. En el periodo que va de 1992 a 1995, en la DGEC se ha intentado operar cinco proyectos educativos que pretenden ser los esquemas que definan las líneas de política educativa estatal mediante las cuales se formule la innovación desde la perspectiva oficial.

Según un estudio de la estructura de la entonces Dirección de Desarrollo Social, elaborado por el doctor José Luis Alba Rojo, ésta surgió originalmente como un organismo especial creado para la promoción de la innovación, y denominado Centro para la Innovación y Calidad de la Educación; incluso se llegó a identificar a la persona que lo dirigiría. Existía la intención de que fuese descentralizado. Se elaboró un estudio preliminar sobre su naturaleza y propósitos, que posteriormente sirvió para elaborar otras modalidades de instancias para la innovación, todas igualmente infructuosas.

El segundo intento se emprendió al iniciarse la gestión Barrio. La Dirección General de Desarrollo Social, al igual que todas las dependencias del gobierno estatal, instrumentó un primer proyecto denominado Hacia una Me-

jor Calidad de la Educación. Su contenido estuvo marcado por los planteamientos generales de calidad total. Dentro del mismo esquema se formula el tercer intento, denominado Sistema Integral de Calidad Educativa. El DE preparó una versión llamada Chihuahua hacia el Siglo XXI, elaborada por un equipo de expertos en cuestiones de industria.

Un cuarto intento, esta vez presentado por los SEECH, fue el diseño del Programa Integral de Desarrollo Educativo y Comunitario: una Educación para la Vida (PIDEC). Ésta fue la participación de la parte federalizada que se fundamentó en un intento de diagnóstico realizado dentro del subsistema federalizado en el campo de la educación básica.

Finalmente, el intento más ambicioso en lo técnico y en lo político, y en cuyo diseño incluso participó activamente el gobernador Barrio, lo constituyó el Sistema Integral de Superación Educativa (SISE). Se elaboró a partir de ejercicios de planificación estratégica. La idea del Ejecutivo y de la DE era lograr un consenso entre los actores. Para el efecto se invitó a las secciones sindicales, al representante del CEN del SNTE y a una de las asociaciones de padres de familia. El resultado fue un documento que se le entregó al entonces secretario de Educación Pública. Sin embargo, jamás operó.

Los cinco proyectos quedaron entrampados en diversos momentos del conflicto, cuando no existían las mínimas condiciones de control político de la estructura administrativa del sistema. No operaron de manera institucional y, tal vez con la excepción del PIDEC, que llegó a operar en unas cinco escuelas de manera experimental, el resto no pasó de ser un mero planteamiento.

Sin embargo, si se analiza el comportamiento de los indicadores que el sistema usa para definir su funcionamiento, notaremos que, en general, de 1992 a 1995 continuaron las tendencias históricas del sistema en Chihuahua. Mejoró lo que ya se estaba mejorando, empeoró aquello que ya iba en decadencia. La descentralización de 1992 no implica un cambio en el comportamiento del sistema, por lo que su mejoramiento se explica, básicamente, por la continuación de las inercias, a las que impulsan factores no tocados por el proceso del federalismo. Se puede decir que la estructura y las funciones de la burocracia antes de 1992 son prácticamente las mismas que de 1992 a 1995. Las fuerzas de la inercia se manifiestan en la misma lógica en la toma de decisiones operativas del sistema, el mantenimiento de los mismos programas y la misma fuente de financiamiento y capacidad técnica: la Secretaría de Educación Pública.

Pero también ha aumentado la incapacidad de control de las acciones escolares novedosas, que provienen de la acción más libre de los maestros ante la falla de los mecanismos tradicionales de control obstaculizados por el conflicto existente entre el magisterio y el gobierno local. Desde esta lógica,

la innovación se reduce al ámbito del aula o al de la escuela, y es una expresión de la tradicional capacidad creativa de los maestros, a quienes se facilita su expresión debido a la ausencia de controles en los aspectos académicos. A este tipo de innovación lo denominaremos innovación emergente: es una innovación que surge de un intento del maestro para fortalecer su capacidad de control de los aspectos académicos en su trabajo. La etapa del conflicto trajo consigo un nuevo mapa de fuerzas y la ausencia oficial de gestión académica. Uno de los primeros resultados de la firma del ANMEB fue la cancelación de la asesoría que brindaban los equipos del centro del país y se produjo un vacío que empezó a llenarse hasta 1996, como se verá más adelante. En el mismo sentido, el conflicto profundizó los vacíos porque los ajustes administrativos, las nuevas formas de control, la revisión de plantillas en los centros de trabajo y otras acciones, han provocado una carencia casi absoluta de asesoría local. De esta situación surgen algunas interrogantes: ¿cómo trabajaron los maestros de base en sus diferentes centros de trabajo?, ¿cuáles fueron los mecanismos y procedimientos que se utilizaron para resolver problemas cotidianos ligados al trabajo docente?, y ¿aparecieron algunas innovaciones en la práctica escolar, producto de esta situación?

Las respuestas se fundamentan más en indicios que en una investigación sistemática acerca de la forma en que los maestros innovaron aprovechando el relajamiento en los procesos de supervisión y control. Por una parte, se cuenta con encuestas a maestros, con un rastreo de innovaciones elaborado precisamente para apoyarlas y con una recopilación de trabajos elaborados por maestros acerca de la enseñanza de los valores.

En una investigación efectuada entre 200 maestros de grupo por el Centro Chihuahuense de Posgrado en 1993 acerca de la práctica docente, se aprecia la confusión dominante entre los mismos. De los entrevistados, 110 trabajaban con los nuevos programas, 60 persistían en el uso de los programas y libros anteriores y 20 habían rescatado elementos programáticos de sus estudios en la UPN y otros espacios de superación profesional. Casi la mayoría del conjunto no establece plena diferencia entre los programas de 1970, los emergentes de 1980 y los actuales. En general, enfrentan el desarrollo de los currículos combinando perspectivas y metodologías. Los maestros no sólo hacen lo que pueden, sino que, ante la falta de capacitación y directrices precisas, generan desde su práctica nuevas orientaciones. Esta situación es confirmada por la investigación que la doctora Beatriz Calvo realizó en escuelas de Ciudad Juárez en el ciclo 1992-1993, donde observó a los maestros construir su práctica activamente a partir de los procesos de *modernización* educativa, donde "vimos que los maestros fueron lanzados a la guerra sin fusil, es decir a la modernización sin herramientas; y sin embargo

hicieron lo que pudieron y como pudieron. Esta frase se convirtió en su lema durante el año escolar; se escuchaba a todas horas".[32]

Esta perspectiva es compartida por la investigación desarrollada por el doctor Gabriel Cámara, quien recibe apoyo del gobierno estatal con el fin de desarrollar una propuesta para establecer una fundación que apoye a los maestros en sus innovaciones. La investigación identificó más de 80 proyectos innovadores que los maestros estaban desarrollando con base en sus propias perspectivas, su experiencia y sus condiciones técnicas. A pesar de que se trataba de una investigación exploratoria, fue relativamente fácil identificar una amplia gama de esfuerzos propiciados por los mismos maestros. Se vuelve a repetir la idea de que la presunta libertad en que dejan al maestro los cambios curriculares va a provocar en ellos un estado de confusión y altos niveles de tensión. A esta situación responden con creatividad y capacidad de generación de innovaciones propias.

Finalmente, en una recopilación hecha desde la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico en 1996, con motivo del primer concurso de Educación para la Democracia, se presentaron 54 trabajos donde los maestros describen sus prácticas en el área de la promoción de los valores en el periodo que va del ciclo 1991-1992 al ciclo 1995-1996. Casi todas las experiencias descritas surgen del interés personal de los maestros por el tema. Ante la falta de orientación técnica, de una política definida y de material disponible, hacen su propios programas, materiales y declaraciones de principios.

Un ejemplo concreto que llama la atención es el de la escuela 2100, de la ciudad de Parral, que, estando a punto de desaparecer debido a su baja población escolar, fue "pedida" por un grupo de maestros que se conjuntó alrededor de la visión de la pedagogía de Freinet. Empezaron a desarrollar su propuesta por sí mismos, sin apoyo externo, y la escuela se volvió a poblar. Éste constituye un ejercicio de innovación desde la misma base.

Las condiciones gestadas durante la etapa del conflicto imbuyen en los maestros de aula cierto grado de "anomia". Por una parte, la federación difunde una perspectiva de dejar en "libertad" a los maestros en cuestiones de práctica curricular. La capacitación que se brinda para desarrollar la modernización es a todas luces insuficiente. La dinámica del conflicto entre el gobierno del estado y las secciones del SNTE deja a un lado los apoyos técnico-pedagógicos que, aunque siguen funcionando formalmente, no cuentan con recursos ni tienen prioridad en la acción del estado. Un buen número de

[32] Beatriz Calvo Pontón, "El aula, espacio de rituales: la construcción de las prácticas educativas", *Foro 21*, Chihuahua, Chih., septiembre de 1996, Ciyda, núm. 3, p. 10. Cursivas de la autora.

maestros responderá con capacidad innovadora que construirá desde su práctica. Éste es el proceso de innovación emergente.

La "innovación emergente" como modelo en la etapa de conflicto. La descentralización administrativa crea condiciones para la descentralización pedagógica, en su modalidad de innovación emergente. Esto es, no forma parte de la racionalidad en la que se enmarca la innovación, sino que responde, más bien, a situaciones coyunturales. Las condiciones coyunturales de la innovación pueden ser de dos tipos:

1. La innovación como resultado de un estado de "anomia", es decir, una situación de ausencia de control debida a debilitamiento o ausencia coyuntural de las normas y prácticas que ejercen funciones de supervisión de los actores y comprobación de sus acciones en un ámbito definido.

2. Un proceso de descubrimiento de una lógica de democratización de la política educativa que implique potenciar (*empowerment*) y diversificar los actores de la política educativa, principalmente a aquellos que se enmarquen desde la práctica pedagógica real: maestros, directivos de cada escuela y ocasionalmente padres de familia y otros actores comunitarios. Los procesos de descentralización educativa están altamente asociados a la descentralización pedagógica en las experiencias latinoamericanas. Inclusive en México, donde esa intención no se manifiesta en las acciones de los que deciden la modalidad mexicana de descentralización: el federalismo. Por ejemplo, el proyecto escolar se ha convertido en una innovación que se está manejando como política de mejoramiento en algunos pocos estados, aunque la SEP está apenas analizando la posibilidad de generalizarlo.

Las condiciones de Chihuahua entre 1992 y 1995 han sido determinadas por:

a) El mensaje que se genera con la perspectiva asociada al proceso de modernización, que insiste en dejar al maestro en "libertad" para su práctica docente.

b) La oferta desde el gobierno federal de programas mal operados (como el PEAM) y en todo caso insuficientes para aclarar ante el maestro de grupo el sentido de la "modernización" en la práctica docente.

c) Incapacidad del aparato administrativo estatal para ejercer la supervisión y el control tradicional en cada escuela y aula, que deja a los maestros con mayor capacidad para buscar opciones creativas.

d) Discurso legitimador de las propuestas que parten de los docentes, que se inicia en la UPN y será reproducido y difundido por los diversos posgrados en educación.

Bajo estas circunstancias se abre la oportunidad para el desarrollo de proyectos, programas o prácticas innovadoras diseñados por grupos de

maestros que, desde la base, inician sus propuestas. Si bien los maestros de grupo pueden formular y, en algunas ocasiones, incluso llevar a la práctica procesos alternativos que son propios o que ellos los asumen como tales debido a la relativa autonomía del docente cuando cierra la puerta de su aula, esta situación se facilita significativamente con la ausencia de propuestas provenientes de la fuente tradicional de "soluciones" a sus problemas: el estado. Por otra parte, el propio organismo sindical no sólo inicia un discurso que propicia una orientación académica, sino que estimula al maestro a "apropiarse" de su materia de trabajo, y éste empieza a verse considerado, y a ser no únicamente actor receptivo, sino formulador de políticas educativas[33] desde su acción política y desde su práctica docente.

La innovación que emerge de la práctica del maestro de base funciona a pequeña escala —ya que típicamente no cuenta con recursos y puede ser personal o, a lo más, incorporada al colegiado de una escuela—; va desarrollándose de manera dinámica, por lo que no es necesariamente consistente ni ideológica o teóricamente relevante; y expresa una visión particular de lo que significan "problema" y "solución".

Actores. En la etapa de conflicto son los propios contendientes directos. Por una parte, el gobierno del estado, en sus modalidades estructurales: la DGEC, el DE y los SEECH. Por otra parte, el SNTE, la Sección 8 y la Sección 42. Los investigadores, los maestros de base y las autoridades centrales completan las lista.

Al principio de su administración, el gobernador nombró como titular de la Dirección General de Desarrollo Social al doctor Carlos Ochoa. De ese organismo dependían tanto el DE como los recién creados SEECH, que administrarían la educación federalizada. El doctor Ochoa recientemente había terminado su periodo como rector en la UACH, donde se destacó por haber iniciado una intensa labor académica, en una universidad caracterizada por ser utilizada como escalafón político y centro de luchas interpriistas. Por su perfil fuertemente académico, su demostrada capacidad política al despolitizar en buen grado a la UACH y militar en el PRI, le pareció al gobernador el funcionario idóneo para enfrentar al SNTE. El doctor Ochoa llegó con un equipo de trabajo que había formado desde que era director de la Facultad de Zootecnia de la UACH y había consolidado cuando estuvo como rector. En él destacaba su principal operador político, el doctor José Luis Alba Rojo, con doctorado en educación por la Universidad de Nuevo México. El doctor Alba Rojo figuró inicialmente como asesor, pero en la etapa de mayor con-

[33] Susan Street, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982),* México, CIESAS / Ediciones de la Casa Chata, 1992.

flicto se hizo responsable del DE con el cargo de "contralor", aunque en realidad ejerció como jefe del departamento. Así, el gobierno de Francisco Barrio lanzó un claro mensaje a la sociedad, y especialmente al SNTE: en su tratamiento del sector educativo sería pragmático. Reconoce la fuerza del SNTE y trata de confrontar el mito sindical más arraigado: con un gobernador panista se terminaría la escuela pública laica y se trataría de privatizarla y entregarla en manos de la "reacción".

De cualquier manera, a pesar de que el director de Desarrollo Social era priista, esto no satisfacía al SNTE. Para ellos no daba el "perfil", ya que no era maestro normalista, de educación básica, sindicalizado, es decir, partícipe de sus intereses concretos. El hecho de que fuera universitario y desde el principio tratara de desarrollar aspectos académicos aumentó sus diferencias con el SNTE. Este hecho marca una característica del corporativismo sindical del magisterio: no basta la compatibilidad ideológica; es necesario el manejo directo de los intereses.

El doctor Carlos Ochoa permanece a cargo de la Dirección de Desarrollo Social de octubre de 1992 a diciembre de 1993. Presenta su renuncia de manera sorpresiva y sin aparente razón política. Si bien los resultados logrados no eran espectaculares, se estaba trabajando con capacidad negociadora y el conflicto con el sindicato se mantenía dentro de los cauces esperados. Entre los rumores que surgieron ante la carencia de información y la aparente falta de sentido de su renuncia, dominaron los que hablaban de desavenencias personales con el gobernador. Llamó también la atención que si bien el doctor Ochoa llegó acompañado de un equipo sólido, cuando renunció lo hizo solo. Su equipo permaneció prácticamente en los mismos puestos y continuó desempeñando las funciones centrales en la estrategia gubernamental. Posteriormente, el doctor Ochoa ocupó un puesto en el gabinete del presidente municipal priista de la ciudad de Chihuahua.

En enero de 1994 toma posesión como director de Educación y Cultura el C. P. Jesús Robles Villa, también militante del PRI. Él había sido director de la Facultad de Contaduría y Administración, de donde había egresado el gobernador Francisco Barrio. Además, los unía una amistad de tiempo atrás. Su único objetivo será controlar el Departamento de Educación y en lo posible los SEECH, es decir, hacer realidad la rectoría del sector por parte del gobierno. Para asistirse en este esfuerzo se hace acompañar —como operario político de confianza personal— por Edmundo Fernández, antiguo militante de la izquierda universitaria pero que había transitado a posiciones de poder dentro del PRI, dentro del periodismo, en organismos de seguridad, y que había sido responsable del Instituto Chihuahuense de la Cultura.

Entre ambos diseñaron la estrategia gubernamental de confrontación; privilegiaron el choque frontal y la descalificación del magisterio en su tota-

lidad, no sólo del SNTE; comenzaron a identificar a los maestros que gozaban de privilegios laborales ilegales, lo que el sindicato consideró como una cacería de brujas. A este esfuerzo se unió el C. P. Roberto Pinoncelly, un militante de alto nivel del PAN, hombre de confianza del gobernador, y a quien se responsabilizó de diseñar los cambios orgánicos y estructurales necesarios para dar la rectoría al sistema.

Desde la perspectiva del C. P. Robles Villa, la innovación educativa no era importante, aunque manifestaba una abierta admiración al "modelo educativo" que los menonitas[34] desarrollan en sus comunidades, ligado de manera directa a la productividad. Así se empezó a estructurar un vago discurso de "educar para la vida", que sería usado en la presentación de propuestas y en la propaganda oficial, aunque no llegó a concretarse en programas, salvo algunas experiencias piloto promovidas por el maestro Hernández Triana, que serán revisadas posteriormente.

El C. P. Robles Villa gana el conflicto y, con ello, la rectoría del DE. Logra la salida del profesor Cruz, y el doctor Alba asume el puesto de contralor del departamento. Posteriormente se asciende a jefe del Departamento de Educación al C. P. Roberto Pinoncelly, consolidando la rectoría en el área estatal. Sin embargo, la victoria tiene efectos negativos. El desgaste político de Robles Villa es significativo, especialmente cuando, con la derrota electoral del PAN en 1995, el gobernador reconoce que en educación es necesaria una estrategia más negociadora, más política. Se acaba el ciclo de la confrontación y el director de Educación presenta su renuncia poco después del III Informe de gobierno, cuando Barrio anuncia el cambio a estrategias de mayor sensibilidad política.

Como resultado de una negociación muy al estilo tradicional con la Sección 42, Ochoa nombró como jefe del Departamento de Educación al profesor Héctor Cruz Acosta, quien representaba al grupo hegemónico dentro de la sección. El profesor Cruz puso al frente de los puestos clave del departamento a maestros que representaban los diversos grupos de poder de dicha Sección 42. Al mismo tiempo, el director de la DGEC intentó desarrollar una estrategia orientada a la innovación dentro del departamento, primero haciendo participar a los empleados en cursos de análisis de política educativa, y luego inscribiéndolos en procesos de calidad total y mejoría continua que introdujo la administración de Barrio en todas las dependencias estatales. En este momento el conflicto permanecía latente y era claro que la manera en que estaban involucrados los maestros funcionarios expresaba la muy desa-

[34] Los menonitas son un grupo fundamentalista de origen europeo que llegó a Chihuahua durante la presidencia de Álvaro Obregón, con quien celebraron un acuerdo para instalarse en Chihuahua gozando de un total respeto de sus tradiciones, en especial de sus escuelas.

rrollada cultura de simulación, pero que en realidad su interés no se centraba en estos aspectos. Lo cierto era que en este tiempo ya se comentaba que a la única oficina a la que podía entrar el director de Educación era a la suya.

En los SEECH, el doctor Ochoa había intentado nombrar como director al ingeniero Sergio Villezcas, que había dirigido el Instituto Tecnológico de Chihuahua. Sin embargo, la Sección 8 no aceptó y la dirección estuvo vacía por espacio de algunos meses hasta que la ocupó interinamente el profesor Manuel Cisneros. En diciembre de 1993, después de una larga negociación, fue nombrado el profesor Ángel Hernández Triana., quien había militado en el Partido Comunista y el Movimiento Revolucionario del Magisterio y que por entonces estaba al frente del Centro de Actualización del Magisterio. Llegó sin equipo de trabajo a la dirección, y se encontró con miembros de la Sección 8 al frente de todas las direcciones, con excepción de la Dirección de Servicios Administrativos, donde el gobernador había incrustado a funcionarios de su confianza directa, quienes manejaban el presupuesto. El profesor Hernández Triana coincidía en sus perspectivas y prioridades con Robles Villa, de tal manera que la Sección 8 lo empezó a atacar, a pesar de haberlo propuesto para el cargo. El hecho de que procediera de la izquierda magisterial impedía a la Sección manejarlo con facilidad, especialmente en el aspecto de eficiencia administrativa, donde coincidía con los fines de la administración. Intentó iniciar algunas innovaciones importantes, a pesar de no contar con equipo ni con el manejo presupuestal. Fue el primer funcionario que había cursado una maestría en SEECH y que tenía un particular interés por la investigación. Innova los programas, pide estudios de impacto, inicia estudios piloto en áreas rurales (con el Programa Integral de Desarrollo Educativo, que apenas contaba con 65 000 pesos de presupuesto) e inicia el Centro de Investigación y Desarrollo, que, de intentar ser un departamento de investigación dentro de la estructura de SEECH, pasa a convertirse en una instancia de profesionalización con estudios de posgrado.

El SNTE no actúa como un frente único. Dentro de las secciones 8 y 42 existían diversas formas de trabajo y distintos grupos políticos, aunque, no existe duda, sus mayores diferencias radican en el centro de sus intereses específicos. La Sección 8 ambiciona el control de los SEECH y la Sección 42 el control del DE. El proceso de federalización no ha sido fácil para ninguna de las dos. Su primera reacción fue dejarse llevar por las inercias y por las fuerzas tal y como se manifestarán, y reaccionar a su conveniencia en las coyunturas que se fueran dando. Este proceso fue aprovechado con habilidad por la DGEC, que desarrolló diferentes estrategias ante ellas. De manera que, más que hablar del SNTE, nos referiremos a la Sección 8 y a la Sección 42 por separado.

La Sección 8 mantiene una posición relativamente pasiva durante este periodo al no verse seriamente lastimada en su interés fundamental: mante-

ner el control operativo de los SEECH. Su interés fundamental se centrará en la homologación salarial. Las contradicciones internas se dan entre los grupos dirigidos por los profesores Eloy Gómez Pando y Alberto Carrillo. La Sección 42, por su parte, tendrá como principal preocupación conservar el control del departamento y asegurarle al gremio que las conquistas laborales se mantendrían. Al tomar el control del departamento el gobierno, también aparece el tema de la unidad interna, ya que se generan desconfianza hacia el liderazgo y un sentimiento de debilidad como organización. Los grupos internos estaban representados por Óscar Sánchez Silva, Jacinto Gómez Pasillas y Julián Montoya.

En esta época, los grupos que propician la innovación y la investigación desde fuera del sistema, en centros de investigación independientes, dejan de contar con el apoyo de los SEECH. El Centro de Innovación Educativa prácticamente desapareció y el Centro de Estudios Generales también sufrió merma en sus ingresos. Sin embargo, tiene la capacidad para iniciar un proceso de apoyo a maestros en la planeación de carácter voluntario, el cual se inicia con un grupo muy reducido y en el lapso de dos años crece hasta contar con más de 500 maestros, quienes asisten a sesiones quincenales para recibir asesorías.[35] En este periodo aparecen centros de posgrado donde la investigación será una modalidad de trabajo. El primero de ellos fue el Centro Chihuahuense de Estudios de Posgrado, apoyado por la Sección 42, para ofrecer posgrados a los maestros. Como expresión de competencia intersindical, contando con el apoyo de la Sección 8 y creado por el maestro Hernández Triana como director de los SEECH, surge el Centro de Investigación y Desarrollo. Ambos irán adquiriendo la aptitud para constituir instancias de inteligencia y de capacidad técnico-pedagógica de las secciones sindicales.

Las agrupaciones de padres de familia no tendrán influencia significativa. Esporádicamente participarán a favor o en contra de las secciones sindicales, pero continuarán limitando su acción a resolver cuestiones concretas, como los problemas en ciertas escuelas, maestros y directores.

Las autoridades centrales, especialmente el representante de la SEP en el estado, jugarán un papel importante en la definición de las estrategias para homologar salarios y prestaciones. Sin embargo, su interés fundamental se centrará en la operación de los programas federales de naturaleza innovadora, específicamente en la del PEAM y en la del Pronalees.

Los maestros de base continuaron manifestando confusión ante la falta de apoyo técnico-pedagógico. Las mismas mesas técnicas, que debían pro-

[35] G. Cámara Cervera, *op. cit.*

porcionarlo, manifestaban indecisión. No obstante, muchos de los maestros iniciaron prácticas innovadoras, como respuesta a la falta de políticas claras y a la ausencia de controles efectivos para supervisar y monitorear la práctica escolar. La práctica innovadora que emerge del maestro de base no cuenta con apoyo, es espontánea y, probablemente, inconsistente. Sin embargo, permite al docente proveerse de soluciones ante lo que percibe como problema educativo. Dota de sentido a su práctica y le permite recuperar protagonismo en el proceso educativo.

Intereses, ideologías, información e institucionalidad

El comportamiento de los actores de acuerdo con intereses, ideologías, información e institucionalidad implica acciones que conllevan algunas transformaciones organizativas y operativas propias de la descentralización. Se trata del reacomodo propio de un sistema que requería modificarse dadas las particulares condiciones de la entidad, las cuales se suman a los cambios nacionales surgidos de la firma del ANMEB.

El actor que destaca localmente es la DGEC, institución que a partir de fines de 1994 inició un proceso que en lo general se denominó "rescate de la rectoría de la educación" y en lo particular dejó ver lo esencial de la coexistencia de una federalización de la educación y la alternancia en el poder gubernamental del estado. La combinación de estos factores pone al descubierto los intereses no sólo de la autoridad gubernamental sino de los demás actores que participan en el proceso educativo. La acción de la DGEC, que ha sido considerada una visión de guerra, muestra el entramado en que durante muchos años se sostuvo el sistema educativo, así como los argumentos de peso de los diferentes agentes sociales derivados de la comprensión que tenían sobre el sistema en su conjunto.

La misma burocracia educativa se transformó no sólo de Dirección General de Desarrollo Social a Dirección General de Educación y Cultura, sino que esta última se convirtió en una especie de institución "sombrilla" al tener bajo su jefatura al antiguo Departamento de Educación y al recientemente creado organismo descentralizado llamado Servicios Educativos del Estado de Chihuahua. En este sentido, el DE dejó de ser controlado por la Sección 42 y transitó bajo la dirección de algunos priistas que asesoraron inicialmente a la DGDS hasta quedar bajo la égida de jefes ya plenamente identificados con el panismo. Los SEECH por su parte, habiendo tenido como antecedente a la estructura burocrática conocida como Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, se fueron transformando paulatinamente hasta lograr cierta estabilidad en la correlación de fuerzas, básicamente porque la

Sección 8 de maestros federalizados hasta cierto punto permaneció al margen del conflicto frontal que se inició a fines de 1994 y que protagonizaron la Sección 42 de maestros estatales y el gobierno del estado.

El CEN del SNTE va a desempeñar un activo papel como intermediario en el conflicto entre el gobierno y la sección estatal, como lo reconoció en el agradecimiento que como tal le dio el gobernador Barrio a la ex dirigente sindical Elba Esther Gordillo en el foro Diálogos sobre Educación, de abril de 1996. La agenda que trató de imponer la maestra Gordillo sobre el nuevo sindicalismo tuvo un débil eco en las secciones sindicales, especialmente en la 42, donde las inercias del vanguardismo continúan siendo fuertes. Las secciones sindicales, por lo tanto, sostienen en lo general un discurso de unidad sindical y defensa de la educación pública, pero en lo específico actúan atendiendo a sus intereses muy particulares. El liderazgo de la Sección 8 enarbola la bandera de la homologación total y el referente es la Sección 42, con sus prestaciones y diferencias salariales. La sección estatal, por su parte, defiende sus conquistas propias. En la práctica es claro que, más allá del discurso legitimador, ambas organizaciones gremiales no apoyan las demandas concretas por sección. Esta contradicción es aprovechada por las autoridades gubernamentales, quienes entran en una clara confrontación con los maestros estatales, mientras que con los federales inician un proceso de negociación donde se avizora la solución al problema de la homologación.

En esta etapa los centros de investigación independientes, en quienes venía sosteniéndose en buena medida la provisión de innovación para el sistema, quedan sin apoyo activo. El CIE desaparece básicamente por haber estado en manos de una "líder panista" y el CEG se reestructura al emprender proyectos de colaboración voluntaria con maestros. Surgen los posgrados en educación que, junto con las tres unidades (Juárez, Parral y Chihuahua) de la Universidad Pedagógica Nacional, van a influir en nuevas perspectivas, nuevos discursos y nuevos tipos de análisis entre el magisterio de base y los funcionarios con origen magisterial. El Centro Chihuahuense de Estudios de Posgrado surge estrechamente ligado a los intereses de la Sección 42; el Centro de Investigación y Docencia, a los intereses de la Sección 8. De alguna manera, expresan la competencia entre ambas secciones.

Sin embargo, el actor protagónico de la innovación en este periodo será el maestro de base. Con un "nuevo" discurso curricular manejado por la SEP en los programas emergentes, donde se le "da libertad" para desempeñar sus actividades docentes; pero ante la carencia de apoyos efectivos para el ejercicio de esa libertad, tanto por parte de la federación como del estado, y ante el hecho de que durante el conflicto los controles administrativos disminuyeron significativamente, se provocará un estado de confusión generalizado.

Algunos maestros optan por crear una salida propia, como individuos o como colegiados, y de ello emergen alternativas innovadoras de todo tipo. Durante este periodo, los ataques al sindicato son en buena medida asumidos como agresiones a todo el magisterio, por lo que se generaliza una fuerte actitud antipanista entre la base.

Finalmente, las autoridades de la SEP intentan orientar el proceso de la descentralización y concretar las medidas acordadas en el ANMEB, sin mucho éxito. Surgen programas bajo la noción de "emergencia", que acentúan la confusión entre el magisterio de base por su ineficacia. En la práctica se va desarrollando un procedimiento que permite ir aprendiendo en situaciones de "práctica y error" y trata de afrontar los nuevos problemas caso por caso. En la realidad, se promoverá un activo papel de vigilancia a las dinámicas estatales. Chihuahua, durante este periodo, sólo se preocupará por la extensión y partidización del conflicto, no por el sentido de la acción académica local, que será prácticamente inexistente.

Desarrollo de la educación básica en el periodo del conflicto: 1992 a 1995

Las estadísticas consultadas para comparar el desarrollo de la educación antes y después de la descentralización muestran una caída significativa de la eficiencia terminal, tanto de la primaria como de la secundaria. De hecho, ninguna entidad federal ha caído tanto como Chihuahua, si se comparan los cuatro ciclos anteriores a 1992 con los cuatro años posteriores. Entre 1988 y 1991, Chihuahua ocupaba el lugar 15 respecto a los promedios nacionales. En cambio, entre 1992 y 1995 tiene el 22, por lo que baja 7 lugares. Los estados que se le acercan en la caída son Durango, que cae 6 lugares, y Sonora 4. En contraste, los estados que ascienden en eficiencia terminal en estos periodos contrastantes son Colima, que sube 6 lugares, y Tlaxcala y Tabasco, que suben 4 lugares. En secundaria también se cae dramáticamente del lugar 22 al 29. La eficiencia terminal se explica en primaria por la deserción (3.5% en 1995, lugar 21 a nivel nacional), y en secundaria por una alta tasa de reprobación (31.1% en 1995, lugar 31 en la escala nacional). Finalmente, la tasa de absorción de secundaria mejoró ligeramente y permaneció en el grado promedio de escolaridad.

CUADRO 4
Análisis de las cuatro *íes* en la etapa de conflicto

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN Y CULTURA	Lograr la rectoría de la educación, entendida como la capacidad para nombrar a los principales funcionarios, al menos del Departamento de Educación. Hacer que la función del SNTE quede reducida a aspectos laborales, eliminando su participación en tareas administrativas y disminuyendo las partidistas. Disminuir irregularidades administrativas. Durante el periodo de Robles Villa se impone una visión de guerra, con estrategias de suma cero.	Perspectiva pragmática y de estrategia política. Los directores y principales asesores son militantes del PRI. No se identifican elementos ideológicos del PAN. Se trata de atraer a representantes de la izquierda magisterial. Propaganda contra el SNTE basada en aspectos de corrupción, tratando de atraer a los maestros de base y a la ciudadanía. El gobierno se niega a ser el cajero del SNTE. Integra en un solo cheque los diversos pagos; con eso disminuye actitudes clientelistas de la base ante los líderes.	La información relevante será la que apoya la propaganda, referida a aspectos de irregularidades administrativas y a las negociaciones salariales. Se rechaza la oferta de desarrollar un diagnóstico acerca de la cobertura y equidad en la educación por carecer de importancia. Falta control de las fuentes de información estadística, por lo que se desarrolla un sistema de información alternativo en la Dirección General de Administración y Finanzas.	Se transforma de Dirección General de Desarrollo Social en Dirección General de Educación y Cultura. El nuevo organigrama funcional se va desarrollando, conforme se va adquiriendo control en el Departamento de Educación y en Servicios Educativos del Estado de Chihuahua. Carece de reglamento.
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN	De 1992 a 1994 está bajo control de la Sección 42 del SNTE, intentando salvaguardar logros históricos. Disminuir el efecto de un gobierno panista en el subsistema estatal. En 1995, al ir adquiriendo la DGEC mayor control político y durante la campaña por el Congreso, se presenta a la confrontación con tintes partidistas PRI-PAN.	Durante el periodo que lo controla la Sección 42 expresa su visión. En cuanto empieza a adquirir control la DGEC, domina su perspectiva.	Carecen de relevancia y de tradición organizacional las funciones técnicas y la generación de información estadística.	Conforme se impone la perspectiva de la DGEC, se negocian nuevas reglas y formas de trabajo, como el nombramiento de supervisores administrativos bajo el esquema de personal de confianza y como estrategia para contraponer a los supervisores ahora denominados pedagógicos, que adquieren base por el SNTE.

Servicios educativos del estado de Chihuahua	Inicialmente la Sección 8, de manera unilateral, designa a todos los funcionarios importantes, impide la llegada del funcionario elegido por el gobernador y designa a uno de sus miembros, quien será posteriormente atacado por la misma sección.	A partir de la dirección del profesor Hernández Triana, se intenta imponer una agenda académica propicia para la investigación y el desarrollo piloto de proyectos innovadores. En términos generales, fracasa el intento.	Se plantea la posibilidad de generar información que evalúe el influjo de programas. El departamento de planeación, que por norma procesa la información de todas las escuelas de la entidad, queda bajo control de la Sección 8.	Al designarse a Hernández Triana como director, llega sin equipo propio y queda políticamente nulificado. Las direcciones académicas quedan bajo el control de representantes de otros grupos de la Sección 8 y la administrativa en manos de administradores directos del gobernador.
SNTE nacional	Desempeña un papel de intermediación entre el gobierno federal, el gobierno estatal y las secciones locales.	Bajo el liderazgo de Elba Esther Gordillo, inicia una agenda académica en el Primer Congreso Nacional e intenta desincorporar al SNTE del PRI.	Desde la fundación SNTE se difunde la nueva agenda académica.	La relación de las secciones 8 y 42 con el SNTE expresa los ajustes de agendas en conflicto: la corporativista de las locales y la más plural y democrática de la nacional.
Sección 8 del SNTE	Mantener puestos directivos en los SEECH. Lograr la homologación salarial y prestacional.	Promover que las autoridades del sistema educativo llenen el "perfil", es decir, sean maestros normalistas. Mantener como base de la homologación salarial el principio de "a igual trabajo igual salario". A pesar de cambios en el SNTE nacional, permanece el corporativismo como inercia. Se mantiene una posición neutral ante el conflicto entre gobierno del estado y la Sección 42.	Muy escasa información estadística. Se recibe de *El Nacional*. Se desarrolla capacidad técnica mediante el Centro de Investigación y Docencia.	Se mantiene.
Sección 42 del SNTE	Mantener el control del Departamento de Educación. Conservar logros, como servicio médico, escalafón horizontal y pensión dinámica.	Promover que las autoridades del sistema educativo llenen el "perfil", es decir, sean maestros normalistas. A pesar de cambios en el SNTE nacional, se mantiene el corporativismo como inercia.	Muy escasa información estadística. Se recibe de *El Nacional*. Adquiere mayor capacidad de análisis mediante el Centro Chihuahuense de Posgrado.	En general se mantiene, aunque se debilita con la designación de los supervisores administrativos y con el funcionamiento de la Comisión Mixta de Escalafón.

CUADRO 4 (*Conclusión*)

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
CENTROS DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO	Los centros de investigación independientes quedan sin apoyo del gobierno local. Emergen centros de posgrado asociados a intereses sindicales.	En los posgrados domina el credencialismo, pero se inicia un proceso de mejoramiento de la capacidad técnica con base en recursos locales.	El CID desarrolla por primera vez un diagnóstico de los niveles de rendimiento escolar. El Cchep desarrolla investigaciones de campo entre maestros.	Tanto el CID como el Cchep se institucionalizan mediante decretos del gobernador.
MAESTROS DE BASE	La descentralización cambia las reglas en los ámbitos laboral y académico, sin contar con suficiente información, lo que provoca inseguridad laboral y ausencia de claridad en la nueva reforma. El conflicto entre el gobierno del estado y las secciones, especialmente la 42, causa una disminución significativa de los mecanismos de control y fiscalización en la labor de los maestros. Un número indeterminado pero significativo explora sus propias soluciones a los problemas más graves.	Existe un amplio repertorio de posiciones ideológicas entre los maestros de base, pero la mayoría resulta lastimada en su autoestima profesional por el manejo que hace el gobierno del estado de la corrupción en el magisterio. El tradicional escepticismo de los maestros se agudiza. Los maestros que votaron por el PAN en 1992, cambian de nuevo hacia el PRI en las elecciones de 1995.	Poca información y muchos rumores entre los maestros.	Las irregularidades "normales", como dobles plazas injustificadas, discrecionalidad en puestos de supervisión o dirección de escuelas y aviadores, se agudizan durante la etapa de conflicto.
AUTORIDADES CENTRALES (SEP)	Promueven acciones emergentes pero de poca influencia, y la confusión entre los maestros de base. Existe voluntad presidencial pero gran desconfianza de los funcionarios de la SEP acerca de las capacidades locales para manejar la descentralización.	Se desarrolla un proceso incrementalista y de "prueba y error", que sugiere afrontar los problemas caso por caso. Se percibe que el principal problema de la descentralización es la resistencia del SNTE, desatendiendo la capacidad técnica local y la estructura institucional.	Existe poca información sobre los procesos de descentralización y casi nunca llega a los maestros de base, lo que provoca múltiples rumores sobre el sentido y la profundidad de la descentralización.	La Ley General de Educación no aclara a quién le corresponde el manejo de políticas educativas en áreas clave, como la gestión escolar. Los criterios de asignación de recursos federales se basan en salarios. El criterio es impuesto por la SEP y negociado con cada uno de los estados. Aspectos básicos del ANMEB, como los Consejos de Participación Social, no son reglamentados.

CUADRO 5
Comparación de resultados estadísticos críticos entre 1992 y 1995

Nivel	*1992*	*Lugar nacional*	*1995*	*Lugar nacional*
Eficiencia terminal de la primaria	73.8%	19	77.3%	26
Tasa de absorción de secundaria	80.8%	22	85.4%	20
Eficiencia terminal de la secundaria	76.3%	22	73.9%	29
Grado promedio de escolaridad	6.8%	9	6.9%	9

FUENTE: SEP, *Serie histórica de indicadores educativos*, 1976-1994, Inicio de cursos 1994-1995, México, Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto, 1994. Los cálculos de la SEP sobre cobertura en primaria no corresponden a los censos nacionales, por lo que no se toman en cuenta en esta comparación.

Paradójicamente, el esfuerzo financiero del estado crecía mientras la educación estaba disminuyendo en eficiencia y, presuntamente, en calidad. En 1992, según datos de la Dirección General de Finanzas y Administración del gobierno del estado de Chihuahua, el estado ocupaba el segundo lugar nacional en gasto estatal respecto a las participaciones federales netas, al aportar 76.2% con recursos propios (promedio nacional 28.2%). En 1994 ocupa el tercer lugar nacional pero con una mayor proporción, de 91.2% (35%), respecto a las mismas participaciones federales. El estado gastó más, obviamente, en salarios de maestros en el momento crucial del conflicto.

La etapa de la negociación: 1995-1997

El PAN pierde la mayoría en el Congreso local en las elecciones de 1995. Con ello se iniciará un proceso de autocrítica del gobierno de Barrio. Se atribuye la derrota a la escasa sensibilidad política de los funcionarios de mayor jerarquía y a una imagen meramente administrativa del gobierno del estado, por lo que cambian las prioridades. Con el fin de volver a ganar en las elecciones, se impone como prioridad la negociación y se procura dar más imagen "de pueblo" a los funcionarios. De esta manera, el director de Educación y Cultura, Jesús Robles Villa, considerado como uno de los más insensibles, quien manejara el conflicto y a quien se atribuyó el desgaste político, consideró que su ciclo había terminado. Se necesitaría, pues, colocar a un negociador en el área educativa y elaborar una nueva agenda.

Es así como en octubre de 1995 llega como nuevo responsable de la DGEC el C. P. César Chavira Enríquez, quien había sido presidente municipal panista de Cuauhtémoc, uno de los municipios rurales con mayor desarrollo en la entidad entre 1992 y 1995. Chavira no forma parte de los grupos hegemónicos del panismo chihuahuense; como empresario de ciudad Cuauhtémoc,

incluso tuvo relaciones cercanas con el movimiento del Frente Democrático Campesino, un organismo no gubernamental pluripartidista que trabaja en proyectos de desarrollo comunitario en las áreas rurales del noroeste del estado. Como presidente municipal panista, había sido de los mejor evaluados en todo el estado durante el periodo 1992-1995. Sin embargo, en las elecciones de 1995 el PAN perdió la presidencia municipal. Chavira llega a la dirección junto con personas de su confianza, que habían colaborado en la Presidencia Municipal de Cuauhtémoc. Incorpora a panistas en posiciones clave como la de director de los SEECH, que cubre quien había sido presidente municipal de Ojinaga, y para la Coordinación de Organismos Descentralizados nombra a quien había sido coordinador de Comunicación Social; consolida además la posición del jefe del Departamento de Educación, un militante destacado.

Chavira será así el primer panista que ocupe el puesto de director general y el primero en tener las condiciones de mando y control dentro de la DGEC. Salvo algunas posiciones clave en los SEECH (educación elemental, secundaria y superior) que tuvieron que ser "consensadas" con la Sección 8 del SNTE, el resto de los funcionarios fue nombrado por el director. El control en el Departamento de Educación era cada vez mayor. Habiendo ya obtenido el control del aparato administrativo, con la capacidad de nombrar personas de su confianza —ya sea por cercanía personal o por semejanza ideológica—, se considera que es tiempo de iniciar el cambio del sistema educativo. Aparece, de esta manera, la agenda de la innovación (véase cuadro 6, p. 472).

Actores. En este periodo se introducen por primera vez nuevos actores tanto en el proceso de generación de política educativa como en las innovaciones: son los padres de familia, los empresarios, los organismos no gubernamentales y la ciudadanía en general. Estos actores se suman a los que operaban tradicionalmente, aunque aportaron novedades a su estructura. Así, el gobierno del estado consolida su papel protagónico, habiendo líneas más uniformes tanto en el DE como en los SEECH, ambos siguiendo las disposiciones de la Dirección General de Educación. Por su parte, el SNTE también presenta mayor unidad; la Sección 8 y la 42 inician un mayor trabajo conjunto, tanto en las peticiones salariales como en relación con las dos propuestas básicas de política educativa: la ley estatal de educación y el PESEECH. La capacidad técnica en investigación e innovación también se estructura tanto en la Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico como en los posgrados en educación y los diversos programas nacionales que empiezan a trabajar en este periodo.

Entre octubre de 1995 y febrero de 1996 se reestructura a la DGEC, tratando de consolidar la gobernabilidad en el sistema pero introduciendo aspectos innovadores. Se realiza una sesión de planeación estratégica de esta dirección y de ahí emergen las nuevas acciones y prioridades. A pesar de ha-

berse ejecutado como un proceso de planeación institucional normal, ya que todas las dependencias lo estaban realizando, y haber quedado inacabado el producto de la sesión de planeación estratégica, sirvió como punto de referencia de acciones "críticas" para las tareas de la administración; constituyó una estructura para las autoevaluaciones bimensuales ante el gobernador y el informe de gobierno, para la fundamentación del presupuesto y la preparación para las comparecencias ante el Congreso. Fuera de estas acciones de relevancia política, en las actividades cotidianas la visión estratégica se pierde; las unidades organizacionales, nuevas y tradicionales, asumen y delegan responsabilidades dependiendo de la competencia en las funciones y no de un plan estratégico interesado en desarrollar los aspectos que teóricamente le correspondían según el organigrama. Incluso se evita ubicar las funciones en la estructura formal del organigrama, que es "virtual", puesto que cambia según lo requieren las prioridades coyunturales de la Dirección. Las decisiones cotidianas se tomarán en reuniones de cada funcionario con el director, o de manera colegiada en algunas pocas ocasiones.

Cuando César Chavira llega a ocupar la DGEC, establece tres compromisos fundamentales:

1. Consolidar y profundizar el control administrativo y político en el DE e iniciar tal consolidación con el control de los SEECH.

2. Disminuir la intensidad del conflicto con el sindicato desarrollando más capacidad negociadora que la mostrada por su antecesor.

3. Introducir una agenda académica y de innovación que le dé sentido al control del sistema.

Con ese fin se reestructura nuevamente el organigrama virtual de la DGEC, creándose cuatro nuevas entidades dependientes directamente del director:

1. El Departamento de Planeación Educativa, responsable de la planeación estatal, de la infraestructura escolar y de la programación de actividades; se responsabiliza de este departamento un funcionario de amplia trayectoria en la burocracia estatal, quien ya había ocupado ese cargo anteriormente.

2. La Coordinación de Organismos Descentralizados, que se hace responsable de una amplia gama de instituciones de educación media superior y superior, además de los organismos culturales. Asimismo, se encarga de las relaciones con las universidades estatales, tanto públicas como privadas. La dirige un funcionario que había sido el coordinador de Comunicación Social en los tres primeros años de la administración y a quien se considera uno de los intelectuales del panismo estatal. Éste, junto con el jefe del DE, depurará ideológicamente las decisiones y acciones políticamente significativas de la Dirección, pues se trata de los consejeros panistas más cercanos no solamente al director sino al gobernador y a otros actores políticos importantes.

3. La Coordinación de Programas Especiales y Educación Superior, que se hace responsable de proyectos innovadores piloto promovidos personalmente por el director del DGEC. Además, establece políticas sobre las relaciones con las escuelas normales y las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes, a pesar de que en teoría existía ya una dependencia especial para estas instituciones en los SEECH (jefaturada por un funcionario impuesto por la Sección 8). Se encarga de esta dependencia la funcionaria de mayor antigüedad en la administración de Barrio dentro del sector educativo, que había pasado por la etapa de conflicto. Los programas innovadores que maneja incluyen la educación de las personas que trabajan en los cruceros, y la integración rural a través de la educación.

4. La Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico (Ciyda), que se hace responsable de "diseñar, planear y ejecutar el proyecto educativo del gobierno del estado; coordinar los proyectos de educación que apoye el gobierno del estado; establecer el diagnóstico estatal y coordinar los programas de mejoramiento de la educación". Se designa para dirigir la dependencia a una persona a quien el director Carlos Ochoa había considerado para hacerse cargo del Centro para la Innovación y Calidad de la Educación (CICE) en 1992, puesto y organismo que no fue posible consensar con el SNTE y, por lo tanto, el nombramiento quedó en mera intención. A la Ciyda se le concede autonomía de decisión para llevar a cabo su función. En un principio se planteó que el equipo de trabajo se compondría de 110 personas, que serían en su mayoría maestros comisionados de ambos subsistemas. En la realidad, su máximo número llegó a 52 personas, 25 de las cuales fueron contratadas.

Por otra parte, se inician dos programas innovadores federales: en julio de 1995 se celebra un convenio entre el Conafe y el gobierno del estado para introducir el PIARE, y también se inicia la instalación de los Centros de Maestros, programa favorito de la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, que inició su funcionamiento en el ciclo escolar 1996-1997, pero que desde principios de 1996 había comenzado su trabajo de capacitación.

Así, a principios de 1996, la DGEC se había reestructurado específicamente para desarrollar programas innovadores. Se incorporaron dos programas federales privilegiados con recursos, como el PIARE y los Centros de Maestros, que, aunque contaban con una estructura y una forma de funcionamiento definidos por el centro, en el estado representaban novedades significativas, uno como programa compensatorio y los otros como una forma nueva de desarrollar la capacidad técnica. Llama la atención que el responsable del PIARE combinara la actividad de este programa con la Coordinación de Control de Gestión Educativa, una unidad que se había formado en febrero de 1995 para practicar auditorías en las escuelas estatales y ofrecer procedimientos de regularización a los maestros. Ésta fue una de las instancias centrales del re-

ordenamiento administrativo, y cuando el funcionario responsable se cambió al departamento administrativo, fue nombrado otro que continuó desempeñando ambas responsabilidades.

La Coordinación de Programas Especiales inició el desarrollo de programas piloto que interesaban directamente al director de Educación y Cultura, quien deseaba contar con un grupo que los ejecutara tratando de obviar los obstáculos de la estructura administrativa que le impedía desarrollarlos. Su interés por estos programas nació cuando se desempeñó como presidente municipal; ya había desarrollado un programa similar al dirigido a los niños y jóvenes que trabajan en los cruceros como vendedores o limpiavidrios, por lo que al llegar a la Dirección le interesó inmediatamente explorar la posibilidad de desarrollarlo con la atención a 200 trabajadores de crucero, en su mayoría jóvenes de la ciudad de Chihuahua, a los cuales se les convoca a terminar su educación básica impartiéndoles clases intensivas en salones prestados por empresas privadas ubicados en zonas cercanas a su lugar de trabajo. Como presidente municipal también se había comprometido con algunas comunidades del campo a desarrollar una escuela rural que contara con los servicios de una escuela urbana, que fuera grande —para lo cual se integrarían niños que pertenecieran a escuelas de organización incompleta—, y que integrara a los niños a actividades productivas. El objetivo, como fue planteado, era desarrollar la comunidad rural del siglo XXI, frenar la emigración del campo a la ciudad, fomentar actitudes de grupo y elevar el nivel de vida de las familias rurales. A pesar de contar con el interés y compromiso directo del director, este proyecto encontró múltiples obstáculos. Se inició hasta un año después en una sola escuela, en una región cercana a donde él había sido presidente municipal. Las inercias del sistema son poderosas; ante ellas aun la voluntad política tiene límites.

Durante 1996, la Dirección organizó foros masivos especialmente para maestros; encuentros con padres de familia, vecinos, maestros y organismos no gubernamentales; conferencias, seminarios e investigaciones. Además, se inició la introducción de la noción de innovación desde la escuela por medio de los Proyectos Colectivos Escolares, que son una expresión local de la descentralización pedagógica ya llevada a cabo en otros estados y países. Finalmente, se inició la elaboración y difusión de un periódico, denominado *Foro 21*, que comenzó con un tiraje de 7500 ejemplares y en el tercer número llegó a 35000 ejemplares. Con el *Foro 21* se tendrá una propuesta académica; gracias a él se ofrece a los maestros contenidos originales, muchos de los cuales son ponencias presentadas en los foros, y se trata de fomentar debates sobre temas didácticos y de política educativa.

El manejo de la nueva perspectiva académica y propiciadora de la innovación se aprecia claramente en la comparecencia del director César Cha-

vira en el Congreso del estado, en octubre de 1996, donde la discusión se centró en información estadística y propuestas a largo plazo. En este sentido, la ponencia de Chavira contrastó con la exposición de Robles Villa, dos años antes, en pleno periodo de conflicto, donde los temas se centraron en aspectos laborales.

En este año el SNTE se mantuvo a la expectativa, aunque manifestando un marcado escepticismo, y algunos grupos ligados al PRI —especialmente de la Sección 42— atacaban como "panista" al planteamiento del plan estratégico. Se celebraron reuniones informativas con los líderes de las secciones 8 y 42, y con sus comités ejecutivos. En ellas, los sindicalizados cuestionaban más el pasado de golpeteo y las fuentes de financiamiento de las innovaciones que el planteamiento en sí. Los grupos más afines al PRI y a la izquierda ligada al "fraude patriótico" empezaron a presionar a los líderes con el fin de que asumieran una posición (pretendidamente contraria) que debilitara a la propuesta. Se empezó a manejar que el PESEECH engrosaría la lista de proyectos fracasados que la administración había pretendido operar desde 1992.

Con todo este proceso, el SNTE perdió liderazgo académico durante 1992 y se colocó a la defensiva. Con el fin de retomar un aspecto del debate académico, las dos secciones del SNTE empezaron a trabajar en un nuevo proyecto de ley estatal de educación. Para ello retomaron la propuesta que habían elaborado dichas secciones junto con la DGEC y el C. P. Robles Villa. Tal propuesta fue presentada, sin previa información a la DGEC y, de manera unilateral, por el SNTE, con la intermediación de un diputado priista y el único perredista (ambos profesores) en el Congreso del estado. La evidencia más clara de la posición del sindicato sobre la innovación iniciada por el gobierno del estado se dejó sentir en el recorte presupuestal al que se sometió la Ley de Egresos de 1997. El gobierno del estado presentó un presupuesto de $3 600 000 pesos para la Ciyda, el cual fue recortado por los diputados a $1 600 000, ya que "debería dedicarse más bien a la construcción de aulas y a becas de alumnos".[36] Paradójicamente, en la misma Ley de Egresos, se recortaron también las becas que se otorgaban a dichos alumnos. El Congreso recortó el presupuesto de la Ciyda junto con el de algunas otras áreas, lo que motivó que el gobernador del estado vetara dicha ley. Se inició así una campaña de difusión de las innovaciones de la Ciyda y un proceso de negociación, que terminó en el retorno al presupuesto de uno de los dos millones.

Durante 1997, las acciones innovadoras se profundizaron y extendieron. Ante ello, las reacciones de las secciones del SNTE empezaron a ser más definidas. Al principio, los grupos sindicales que ofrecieron más resistencia trataban

[36] Diputado profesor Miguel Ángel González, presidente de la Comisión de Educación del Congreso del Estado, en enero de 1997.

de bloquear algunas actividades, no sólo acompañados por maestros, sino también por padres de familia. Además, se diseminaban rumores contrarios a las innovaciones (como que se quería privatizar la escuela pública o se trataba de identificar a maestros antipanistas para cesarlos). En mayo de 1997 se firma un convenio entre el gobierno del estado y la UNESCO, por el cual esta organización respalda las acciones del Plan Estratégico y ofrece asistencia técnica. En junio de 1997, el SNTE manifiesta interés por tomar una postura clara sobre el PESEECH, por lo que éste ofrece una presentación detallada de las principales acciones ante los líderes y miembros de su comité ejecutivo. Los líderes designan una comisión de cuatro personas para sostener reuniones de análisis junto con la Ciyda. Se efectúan cinco reuniones, que quedan inconclusas.

El 1° de septiembre de 1997, la Ciyda resume las principales propuestas para el PESEECH en un documento denominado *21 propuestas para iniciar bien el siglo 21*, que se somete a discusión amplia. Este proceso coincide con la convocatoria del SNTE nacional al II Congreso Nacional de Educación. En el ámbito estatal, la Sección 8 invita a los maestros a discutir el PESEECH con participación de la Ciyda.

Un aspecto que es importante destacar es la naturaleza plural del equipo de trabajo de la Ciyda, atributo que intencionalmente se buscó desde el principio. Siendo el PESEECH un ejercicio participativo, no se puede hablar de una acción democrática desde una sola perspectiva. Así, cuando se invitó a los maestros a participar se cuidó que estuvieran tanto los de la Sección 8 como los de la 42 y, dentro de cada una de ellas, representantes de los diversos grupos que se manejan dentro del sindicato. Asimismo, en el grupo contratado se reclutó personal con diversas historias políticas. El resultado fue una novedosa amalgama donde coexisten maestros y profesionistas de ambas secciones sindicales, cada una con su propia cultura y con una rivalidad histórica, pertenecientes a todos los partidos y algunas agrupaciones, especialmente, de izquierda, o provenientes de organismos no gubernamentales. Así, trabajan de manera conjunta, desarrollan su capacidad creativa y de aprendizaje y construyen entre todos una perspectiva participativa de la educación, los miembros del PRI, PAN, PRD, PT, PVEM, EZLN, El Barzón, Frente Democrático Campesino, Comisión de Solidaridad y Derechos Humanos y grupos que trabajan el tema del género. Esta pluralidad, sin embargo, no satisface ni convence a muchos. Para los radicales del PRI y la izquierda del "fraude histórico" dentro del SNTE, el proyecto es panista, ya que el programa depende de un gobierno de ese origen, no importa quién elabore o cómo se elabore la innovación. A su vez, para los radicales del PAN, la Ciyda es un "nido de comunistas", a los que se les tolera porque tal vez no existe mejor opción, pero que no concuerdan con la ideología del partido en el poder ni con los intereses del gobernador. En todo caso, no son vistos con confianza por los actores tradicionales del sistema.

Esta posición se vio reforzada por la denuncia pública que el equipo de la Ciyda en Ciudad Juárez hizo en marzo de 1997 de un programa de valores que un grupo empresarial de la ciudad, el grupo Progreso, estaba aplicando dentro de algunas escuelas públicas, curiosamente con la colaboración de la representación de la Sección 42 en esa ciudad fronteriza. A pesar de la oposición al programa, el gobernador trató de oficializarlo, pese a que estaba considerado por los expertos nacionales y locales como pedagógicamente débil e ideológicamente sesgado en cuanto que no se había sometido a análisis participativo, como cualquier propuesta valorativa, como se había acordado entre la Ciyda, el director de DGEC y el gobernador mismo, desde el principio de la innovación. La denuncia pública fue exitosa en cuanto a que se detuvo la oficialización de la propuesta, se abrió a debate público el tema con un foro de especialistas, en junio, y el modelo se consideró como piloto en vías de ser mejorado. Incluso la Ciyda inició su evaluación. Asimismo, en mayo de 1997, el mismo día que el gobierno del estado anunció el apoyo de la UNESCO al PESEECH y se inició formalmente una campaña de imagen de la innovación titulada "Chihuahua… hace escuela", se publicó en los principales periódicos de Chihuahua la protesta pública de un significativo grupo de miembros de la Ciyda por el abuso de fuerza de la policía judicial en contra de indígenas del ejido Monterde, hecho acontecido días antes y que por su brutalidad había conmovido a la opinión pública de la ciudad de Chihuahua. En el escrito público se le recordaba directamente al gobernador que había empleado tácticas de protesta cuando era candidato y se manifestaba que, a pesar de que los firmantes trabajaban en el gobierno del estado, ejercían una crítica directa al gobierno al deslegitimar su acción educativa, de ahí que llamaran a la participación y al consenso. Este acontecimiento causó desconcierto fuera y mayor unión dentro de la organización.

Durante este periodo los empresarios tienen una presencia importante en la temática educativa estatal, al reclamar explícitamente su derecho a participar y dejar sentir su poder tanto político como económico. Si bien el tema educativo no logra atraer a los empresarios (en los foros pocas veces participan), sí emplean sus organismos representativos para hacer avanzar sus propuestas, especialmente la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) y el Centro Coordinador Empresarial (CCE). En Chihuahua, ambos organismos cuentan con una comisión de educación conjunta, que expresa sus puntos de vista de manera frecuente en los medios de comunicación, especialmente en los periódicos. La comisión de educación del CCE desempeñó el papel de aliado crítico del gobierno del estado, ya que, si bien apoyó las acciones emprendidas, como el PESEECH, manifestó su inconformidad ante la lentitud de los procesos. La actividad más relevante de los organismos empresariales en el campo de la educación durante este pe-

riodo, fue su rechazo al proyecto de ley estatal de educación presentada por el SNTE en el Congreso y su consecuente participación en la mesa de negociación abierta por dicho Congreso para reformarla. Pero la actividad de los empresarios va más allá. La Fundación Social del Empresariado, con sede en varias de las principales ciudades, provee financiamiento directo para construir o mejorar la infraestructura de escuelas públicas que solicitan su apoyo, principalmente en zonas muy pobres. De igual manera, a partir de 1996 empieza a apoyar a grupos interesados en programas de valores, como Progreso de Ciudad Juárez. Este mismo grupo puede ser considerado como empresarial, aunque a él pertenezcan también instituciones educativas y gubernamentales, ya que sus dirigentes y su percepción social son netamente empresariales. Además, contando con la anuencia del gobernador, inicia un proyecto de valores que opera de manera piloto en 29 escuelas de Ciudad Juárez. A su vez, otro grupo de la ciudad de Chihuahua, "Hacia una mejor calidad de vida", inicia un proyecto denominado Virtudes Sociales, que incorpora al gobierno del estado, e incluso a la misma DGEC. Actualmente intentan emplear alguna estrategia para llevar ese programa a las escuelas. Por otra parte, la fundación Argos, de Ciudad Juárez, también ha manifestado su interés por participar en el financiamiento de proyectos educativos.

Las asociaciones de padres de familia se han convertido también en actores importantes en esta etapa a pesar de su debilidad institucional. No existe una sola agrupación estatal y únicamente en los principales municipios se manifiesta alguna modalidad de asociación. En Chihuahua y Ciudad Juárez, la Unión de Padres de Familia —relacionada con la Iglesia católica y las escuelas particulares—, al igual que la Asociación de Padres de Familia —que conjunta sociedades de padres de escuelas públicas—, han participado tanto en el PESEECH como en la discusión de la ley estatal de educación, apoyando las líneas de la DGEC.

Otros actores convocados para participar en el PESEECH, como los partidos políticos (PRI, PAN, PRD), los organismos no gubernamentales (Comisión de Solidaridad y Derechos Humanos, Frente Democrático Campesino, Mujeres por México, Grupo 8 de marzo) y diversos grupos de ecología, han sido informados y han participado en foros y encuentros ciudadanos del PESEECH. Los partidos, incluso el PAN, han manifestado poco interés; las ONG no han desarrollado agenda educativa alguna y, si bien expresan su interés, raramente se han involucrado.

Caso de innovación: el PESEECH. La innovación más estructurada como política educativa —aunque de ninguna manera la única— que se ha intentado en el gobierno de Barrio ha sido el Plan Estratégico del Sector Educativo del Estado de Chihuahua (PESEECH), planteado como orientador de la acción

pública en materia de educación a largo plazo. Desde un principio, se señaló, a la educación estatal le faltaban la voluntad, la norma y la visión. Aparentemente había voluntad para mejorar los aspectos sustantivos de la educación, la ley se estaba negociando y el PESEECH constituiría la visión.

El PESEECH tiene como propósito generar política de estado en el ámbito educativo local. Se fundamenta en la perspectiva de planeación estratégica situacional, desarrollada por Carlos Matus,[37] en la perspectiva hermenéutica,[38] y en especial desde la noción de desarrollo de competencias comunicativas para el consenso desarrollada por Jürgen Habermas.[39] Considera que la forma en que se deben afrontar los problemas educativos es mediante amplios compromisos de los actores involucrados, de manera que se puedan acordar las líneas de mejoramiento de la educación en un plazo relativamente largo y generar una movilización social en torno a la educación.[40] En forma adicional, se tiene especial cuidado en identificar los ámbitos específicos de maniobra para el mejoramiento de la calidad del sistema educativo por medio de políticas basadas en evidencias y consensos.[41]

Este tipo de planificación tiene como antecedentes algunos procesos participativos de planificación socialmente negociada, como los realizados en El Salvador,[42] Paraguay[43] y Colombia.[44] En México se había llevado a la práctica un proceso de planificación estratégica en Baja California, bajo el gobierno de Ernesto Ruffo, con el cual no se tuvo ninguna relación. Asimismo, algunos proyectos estatales de educación se estructuran bajo el formato característico de la planeación estratégica (definición de misión; diagnóstico basado

[37] Carlos Matus, *Planificación de situaciones,* México, FCE, 1980; *idem*, *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI, 1972; *id.*, *Adiós, señor presidente: gobernantes y gobernados,* Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1994; *id.*, *Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi: estrategias políticas,* Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1995.

[38] Shaun Gallagher, *Hermeneutics and Education,* Albany, State University of New York Press, 1992.

[39] Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action,* Boston, Beacon Press, 1985.

[40] Véase John Friedmann, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action,* Princeton, Princeton University Press, 1987.

[41] Noel F. McGinn y M. Borden Allison, *Framming Questions, Constructing Answers, Linking Reseach with Educational Policy for Developing Countries,* Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1995.

[42] *La educación en el Salvador de cara al siglo XXI: desafíos y oportunidades*, San Salvador, UCA Editores, 1995.

[43] *Paraguay 2010*, Asunción, Ministerio de Educación y Culto, 1996; basado en reportes de proceso y comunicación personal con Fernando Reimers, responsable de los procesos de planificación participativa en Paraguay y El Salvador.

[44] *Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia*, Plan Decenal de Educación 1996-2005, Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, marzo de 1996.

en fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas), como es el caso del Programa Educativo de Querétaro y del de Tabasco.

Por otra parte, se considera que los problemas educativos son de tal naturaleza que para resolverlos se requiere de constancia y una serie de estrategias que perduren, con el fin de tener más oportunidad de eliminar las causas que provocan el rezago, la baja calidad y la inequidad educativa. Se asume que la solución a los problemas educativos debe encontrarse partiendo de resultados de investigaciones, de la expresión de intereses de grupos socialmente representativos y de la manifestación de creencias y posiciones ideológicas. El proceso de planificación combina la expresión de intereses, ideologías, creencias y, con un poco de suerte, de conocimientos. Tanto los conocimientos como las creencias e ideologías se someten a discusión pública.

Para concretar esta modalidad innovadora de planificación estratégica, se constituyó un equipo de trabajo, la Ciyda, teniendo cuidado de que contara con las siguientes características:

1. Ser una organización tipo "andamio". Esto es, ayudar a construir la visión sobre el mejoramiento del sector educativo, pero no incrustarse a partir de su misma estructura, sino en el exterior; una vez terminada la etapa de construcción, se podrá quitarla con relativa facilidad. Esta modalidad fue seleccionada debido a la coyuntura en que surgió:

a) requiere un sentido de inmediatez, ya que habrá de aplicarse en el cuarto año de gobierno, cuando ya no hay tiempo para procesos lentos;
b) sin precedentes en planificación estratégica socialmente participativa en la estructura de la DGEC ni en ninguna de sus dependencias;
c) con la necesidad de formar un equipo especial, pero donde las competencias técnicas requeridas para el ejercicio de planificación se tendrían que formar y, finalmente,
d) con el propósito de encontrar partícipes y aliados a la reforma en diversos puntos de la estructura, tanto entre los maestros de la base como entre funcionarios.

A pesar de que en un principio hubo un serio intento de convertir a la Ciyda en parte de la estructura orgánica de la DGEC, asignándole funciones operativas (responsabilizarse de los Centros de Maestros, evaluar la calidad de las escuelas incorporadas o evaluar a los maestros comisionados en posgrado), se logró, en lo general, concentrarse en aspectos estratégicos, saliéndose de los operativos. Esto causó confusión entre funcionarios y maestros, quienes no lograban ubicar la jerarquía de autoridad o la posición de la Ciyda en el organigrama.

2. Ser un equipo que convocara a interesados en el mejoramiento educativo desde muy diversas perspectivas ideológicas. Siendo la expresión de un proceso democrático, se necesitaba capacidad para convocar a un am-

plio espectro de posiciones. De este modo, se contó con la participación de maestros que expresaban su afinidad con el vanguardismo más corporativo así como la de otros que sostienen las posiciones más próximas a la CNTE en Chihuahua. También se contrató a otras personas que tuvieran la posibilidad de estar en contacto con actores difíciles de alcanzar; por ejemplo, indígenas o personas con antecedentes en ONG. El resultado fue la reunión de maestros de diversas tendencias ideológicas, maestros estatales y federalizados (que no era frecuente que trabajaran colectivamente), miembros (algunos de ellos prominentes) del PAN, PRI, PRD y otros grupos políticos, como el EZLN. Se logró el aprendizaje mutuo de este grupo, aunque con momentos de tensión interna que se solucionaron responsablemente. Sin embargo, existieron conflictos que alguna vez llegaron a ser serios con la estructura formal, especialmente con el departamento administrativo de la DGEC.

3. La organización nació sin tener un lugar en la estructura orgánica y sin un espacio físico. Se fue construyendo poco a poco. En el planteamiento inicial se esperaba contar con 110 personas: con unos 100 maestros comisionados (ya que se decía que había muchos) y otros 10 contratados. El reclutamiento se inició en febrero y concluyó hasta octubre de 1996. Al final se contaba con 52 personas en total, de las que 24 habían sido contratadas. El equipo de informática (10 computadoras), la biblioteca y el mismo mobiliario fueron adquiriéndose muy lentamente. La infraestructura donde se estableció estaba en pésimas condiciones. Sin embargo, esto probablemente ayudó a que por lo menos algunos maestros, y uno que otro funcionario, desmintieran los rumores de que la Ciyda estaba absorbiendo todo el presupuesto.

4. La organización interna estaba desburocratizada pero demasiado centrada en el coordinador. No se nombraron jefes; las tareas se planteaban a los grupos de trabajo y ellos mismos asignaban las responsabilidades. Si bien esto dio cierta idea de igualdad, también originó conflictos porque se asignaban a algunos fuertes compromisos y altas responsabilidades. El coordinador tenía muy diversas actividades, que iban desde mostrar estadísticas, impartir conferencias, y analizar datos, hasta desarrollar presupuestos o negociar con el sindicato. A pesar de que el equipo no era muy eficiente en el sentido burocrático de cumplir en "tiempo y forma" tareas consideradas secundarias, las más importantes sí lograron llegar a buen término.

5. La Ciyda contó con presupuesto autónomo, aunque manejado por la DGEC hasta el segundo año. Durante el primero operó con el presupuesto de la directora de la DGEC. Durante el segundo año se solicitaron recursos por 3.6 millones de pesos, pero el Congreso los recortó a 2.6 millones. El hecho —conocido en la literatura especializada en el tema de la relación entre la investigación y la estructura formal en el ámbito de la política pública, según la cual cada una pertenece a diferentes culturas— se vio corroborado por la

naturaleza de los conflictos con el aparato administrativo. La investigación requiere de rapidez y fluidez en los recursos pero sus resultados emergen muy lentamente. En cambio, la estructura administrativa requiere control sobre los recursos y necesita resultados rápidos.

La Ciyda se organizó en cuatro equipos de trabajo: el equipo central, ubicado en la ciudad de Chihuahua; el equipo de la frontera, localizado en Ciudad Juárez; el equipo del noroeste, radicado en Ciudad Cuauhtémoc; y un equipo itinerante, compuesto por personas que hablan lenguas indígenas y son conocedoras de las culturas autóctonas, quienes visitaban las comunidades y participaban de sus reuniones. El equipo de Ciudad Juárez tenía como misión básica estructurar la agenda de la frontera y el itinerante debía abordar los aspectos relativos a la educación indígena. Sin embargo, era frecuente que todos los equipos participaran en actividades prioritarias.

En la labor desempeñada por la Ciyda, desde 1996 hasta septiembre de 1997, destacan los siguientes hechos:

- Realizó un análisis estadístico sobre los indicadores de educación básica relativos a la cobertura, eficiencia terminal y equidad.
- Llevó a cabo investigaciones de campo enfocadas a factores asociados con el rendimiento académico, impulsó el establecimiento de buenas escuelas en zonas marginadas y aplicó encuestas de opinión pública sobre educación.
- Desempeñó labores de capacitación, apoyo y evaluación de los proyectos colectivos escolares, como una estrategia de democratización de la gestión escolar.
- Promovió la participación social organizando reuniones, foros y encuentros ciudadanos con padres de familia, partidos políticos, organismos no gubernamentales, organismos intermedios y ciudadanos en general.
- Diseñó y desarrolló talleres y espacios de encuentros entre maestros interesados en valores y competencias para construir consensos.
- Sistematizó los cientos de reflexiones y propuestas que se recogieron entre maestros, padres de familia y ciudadanos en general.
- Introdujo a las instituciones formadoras y actualizadoras de docentes a una concertación basada en la autoevaluación institucional, evaluaciones de expertos y mínimos de calidad.
- Recopiló 102 proyectos colectivos escolares que presentaron otras tantas escuelas, principalmente primarias del subsistema estatal.
- Estructuró las ponencias, reflexiones, debates, propuestas y análisis en una serie de diagnósticos que fundamentaron el documento central *21 compromisos para iniciar bien el siglo 21*.

Cuadro 6
Análisis de las cuatro *íes* en la etapa de negociación

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
Dirección General de Educación y Cultura	Consolidar la rectoría del Departamento de Educación e iniciarla en los SEECH. Desarrollar una agenda académica, con elementos para promover políticas participativas y de largo plazo. Disminuir el conflicto privilegiando con el SNTE la negociación. Apenas en 1996 se inicia la articulación de acciones estratégicas entre la DGEC, el DE y los SEECH. Se suscriben convenios con la federación para operar programas como PIARE y los centros de maestros dentro de una agenda favorable a la innovación. Los programas innovadores que se originan desde la DGEC se desarrollan por un canal independiente: la Coordinación de programas especiales.	Se mantiene la perspectiva pragmática en la orientación de la temática educativa a pesar de que prominentes panistas manejan posiciones clave de la administración. Sin embargo, se inicia el privilegio hacia posiciones de los organismos empresariales.	En SEECH se llega a controlar el departamento de planeación, clave en la generación de información relevante para el manejo del sistema educativo en su totalidad. El funcionario depende en realidad del director de la DGEC, más que del director de los SEECH. Se tiene mayor control de la información hacia la sociedad con una unidad especializada de comunicación social. Se llega a los maestros por múltiples vías: boletines, radio, *Foro 21*, periódicos, cartas, mensajes en los cheques.	La estructura orgánica de la DGEC existe de manera virtual. Cambia según lo va definiendo el director. No existe claridad en procesos y ámbitos de autoridad. La normatividad y los reglamentos no son considerados como prioridad, ya que se presume que la estructura requiere de flexibilidad.
Departamento de Educación	Consolidar la rectoría con funcionarios de confianza. El principal reto consistirá en controlar Ciudad Juárez, donde se toman decisiones autónomas que provocan	Se mantiene una activa posición a la defensiva, para no dar marcha atrás a las consecuencias de la rectoría. Predomina una visión propia de "síndrome del veterano",	Escasa capacidad técnica para el manejo de información. Poca información académica.	Se desarrollan algunas regulaciones, aunque se carece de reglamentaciones importantes, lo que permite prever bajos rangos de institucionalidad.

	continuos conflictos. Inician su operación a consecuencia de la rectoría: la Comisión Mixta de Escalafón, que opera con fluidez; el nombramiento de supervisores "administrativos", de confianza, para contrarrestar a los supervisores "académicos", que dependen de la Sección 42.	en el cual predomina la desconfianza y la perspectiva de amigos y enemigos. Aparte de la rectoría, se pone énfasis en la eficiencia administrativa y en el estado de cuentas.		
SERVICIOS EDUCATIVOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA	Debido a que el espacio de maniobra es más escaso, el interés fundamental radica en que los funcionarios consensados con el SNTE orienten su trabajo conforme las líneas de la DGEC. Se inicia un tímido intento de depurar a maestros con documentación falsa y controlar algunas irregularidades administrativas.	Domina el pragmatismo, aunque se manifiestan las alianzas con algunos de los grupos de izquierda dentro de la Sección 8.	Se controla el Departamento de Planeación, pero se identifica como área de influencia personal del director de la DGEC, por lo que carece de presencia dentro y fuera de los SEECH.	Al estar bajo la influencia de grupos plurales, se intenta equilibrar las fuerzas políticas. Se trata de controlar institucionalmente las innovaciones como la del PESEECH, excepto en primarias.
COORDINACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO ACADÉMICO	Desarrollar una agenda académica para mejorar la cobertura, eficiencia, equidad, calidad y pertinencia. Impulsar las condiciones para formular políticas educativas a largo plazo con el involucramiento de múltiples actores.	Plural en su constitución como grupo e incluyente de los diversos grupos y perspectivas de los actores que deben participar en la planeación de metas educativas a largo plazo. Se fundamenta en la perspectiva de planificación como movilización social y en la planificación estratégica situacional.	Desarrolla análisis de los principales indicadores de la educación del estado, de manera longitudinal, comparando entre estados y municipios. Se realizan investigaciones etnográficas y tipo *survey* acerca de los factores asociados a rendimientos y modelos de escuelas buenas	Modelo organizacional de "andamio". El fundamento normativo es sumamente débil al existir sólo en el organigrama "virtual".

CUADRO 6 (*Continuación*)

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
			en zonas marginadas. Se fomenta la crítica, reflexión y propuesta social en foros académicos y encuentros ciudadanos. Se difunde la nueva agenda económica por medio de un periódico de difusión masiva. Se desarrolla la campaña "Chihuahua… hace escuela".	
SNTE NACIONAL	Consolidar el pluralismo y la disminución del corporativismo. Fortalecer la estructura nacional para afrontar la federalización de la educación básica.	Defensa de la educación pública contra las amenazas del neoliberalismo, como la privatización y disminución del presupuesto. Promoción de las "10 propuestas para la mejora de la calidad de la educación". Se convoca al magisterio a dejar de ser la "correa de transmisión" de las políticas gubernamentales y a asumir la materia de trabajo.	Para el primer Congreso Nacional se realizan diversos diagnósticos y análisis. Además, se desarrolla la Fundación SNTE como promotora de su visión académica.	En una primera etapa se incorpora la CNTE al SNTE; sin embargo, más recientemente, la estructura nacional entra en crisis con la capacidad de negociación directa de la disidencia con las autoridades federales, con el SNTE como "invitado de piedra".
SECCIÓN 8 DEL SNTE	Continúa la presión por la homologación prestacional. Se consensan funcionarios con el gobierno estatal, pero se pierde control en ámbitos importantes de los SEECH. Su líder es miembro del Comité Ejecutivo estatal del	La defensa de la escuela pública se expresa como el punto de unión de las diversas corrientes en el interior, y como elemento a confrontar con el gobierno del estado y sus políticas educativas. Se desarrollan alianzas	Se publica *Clase*, un periódico de información de política gremial en el interior. La Secretaría de Orientación Ideológica desarrolla canales de comunicación propios,	El líder a partir de 1996 emerge muy débil debido a fuerzas muy equilibradas entre el vanguardismo y expresiones del nuevo sindicalismo.

	PRI, pero existe más pluralidad dentro de la Sección.	estratégicas con la Sección 8 ante temas como la ley estatal de educación y el PESEECH.	especialmente descalificando al PESEECH.	
SECCIÓN 42 DEL SNTE	Se pierde control del Departamento de Educación, por lo que disminuyen su influencia y capacidad de intermediación con el magisterio de base. Se manifiestan intereses partidistas en sus alianzas, especialmente con el PRI. Se percibe que la DGEC expresa intereses panistas.	Manifiesta oposición sistemática a la DGEC por ser "panista". Con esta noción se intentará legitimar ante los maestros de base. Se desarrolla una visión maniquea donde el PAN y la DGEC son el enemigo a vencer. Se mantienen vivos los daños a la Sección y a la imagen del maestro debido a la pasada confrontación. Se desarrollan alianzas estratégicas con la Sección 8 ante temas como la ley estatal de educación y el PESEECH.	Expresa sus puntos de vista por medio de editorialistas en los periódicos de mayor circulación, los que manejan línea política pero no académica.	En las altas jerarquías no se pierde continuidad con las tendencias históricas de la Sección 42, y se mantiene el verticalismo autoritario.
CENTROS DE INVESTIGACIÓN	Los posgrados tratan de consolidarse, acomodándose a los lineamientos de la DGEC y negociando espacios de profesionalización docente. Se mantiene una relación activa con las secciones sindicales.	Se orienta de acuerdo con la normatividad de la SEP. Se mantiene una posición reactiva y de alianza entre los diversos posgrados respecto a la DGEC. Se mantiene la perspectiva credencialista.	Se desarrollan autoevaluaciones institucionales, seguimiento de egresados, evaluaciones de externos y negociación de mínimos de calidad.	Se entra más en la lógica de las autoridades educativas que en la de las sindicales.
MAESTROS DE BASE	Se tratan de adecuar a las nuevas circunstancias, algunos manteniendo posiciones antiautoridad estatal y sosteniendo las posiciones inerciales del sindicato; otros, aprovechando las nuevas	Prevalece la confusión de la base, debido ahora a la saturación de programas federales y estatales, sin coherencia ni consistencia. Se expresan posiciones partidistas por algunos,	Tienen acceso a más fuentes de información, mayor grado de profesionalización y más espacios para propuestas que nunca antes.	Se mantienen a la expectativa del proceso de la ley estatal de educación; la participación de los maestros de base es limitada. Las reglas para subir en el escalafón, en carrera magisterial y en concursos, son más claras y

CUADRO 6 (*Conclusión*)

Actores	*Intereses*	*Ideologías*	*Información*	*Institucionalidad*
	opciones presentadas por la agenda académica.	pero otros aceptan los efectos de las medidas de "depuración administrativa".		compartidas que las previas.
AUTORIDADES CENTRALES (SEP)	Operar el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica y Normal. Negociar, caso por caso, problemas del nuevo federalismo, especialmente los casos de homologación salarial.	Se profundizan las tensiones entre los diversos actores, por lo que se desarrolla paulatinamente una perspectiva crítica del proceso de descentralización. La SEP se mantiene vigilante de la dinámica en los estados, apoyando a algunos y limitando a otros. Se intenta desarrollar una agenda participativa en la diseminación de información mediante reuniones periódicas con los secretarios estatales. Se acomoda a su nuevo papel de "rector normativo". Se manifiesta especial preocupación por las innovaciones de los estados con gobierno panista. En el caso de Chihuahua, incomoda el acuerdo directo con la UNESCO.	Se mejora el sistema de información en cada escuela y se desarrolla el sistema nacional de evaluación, promoviendo unidades estatales de evaluación. Continúa fluyendo la información con serias limitaciones.	Faltan reglamentos de procesos escolares importantes, como los relativos a los consejos de participación social y los consejos técnicos escolares.

Prospectiva de la innovación educativa en Chihuahua

El PESEECH tiene que pasar por una etapa de validación social y la operación de programas estratégicos como las redes de educadores para la democracia y escuelas innovadoras. La Ciyda entregó a la DGEC el resultado sistematizado de sus diagnósticos y las conclusiones más importantes de su propuesta el 1° de septiembre de 1997. Al documento se le denominó Diagnóstico y Propuesta Educativa: 21 Compromisos hacia el Siglo 21, y se dio a conocer a través del núm. 10 de *Foro 21*, el periódico de la propia Coordinación. Este documento con carácter de propuesta para su validación social fue formalmente presentado por el gobernador del estado en octubre del mismo año, contando con la asistencia y el apoyo de la UNESCO. En febrero del 1998, fue presentado ante el secretario de Educación Pública, en el acto de renovación del Consejo Estatal de Participación Social (CEPS). De octubre de 1997 a abril de 1998, se recibieron casi tres mil comentarios por escrito sobre los 21 compromisos, la mayor parte generados en eventos especiales para producirlos. Noventa y seis por ciento de las opiniones apoyan los compromisos. El resto son recomendaciones para ser integradas, sobre todo en temas referentes a la educación especial y ecológica.

En octubre de 1997, las dos secciones del SNTE, de quienes depende en buena medida la viabilidad del proyecto, sostuvieron reuniones estatales preparatorias para el II Congreso Nacional. La sección 8 invitó de manera formal a la Ciyda, la 42 no la invitó. En ambas secciones sindicales se criticó la supuesta falta de "involucramiento" de los maestros en el Plan Estratégico. Sin embargo, las propuestas de los representantes de la Ciyda tuvieron influencia en las conclusiones de la Sección 8, particularmente en lo referente al tema de la educación en valores.

Como acción de gobierno del Estado y con el ánimo de cambiar de interlocutor político para negociar el PESEECH, la DGEC nombró en diciembre de 1977 a nuevos representantes del CETE, incorporando a miembros panistas de la Ciyda, a quienes les pretendió dar carácter de operadores políticos del plan. Sin embargo, esta alternativa no dio resultado.

De cualquier manera, los tres temas centrales que se han venido desarrollando desde el PESEECH son: gestión escolar, participación social y educación en valores.

Frente al escenario descrito, la Ciyda desde principios de 1998 estableció seis estrategias para "asegurar" que los 21 compromisos logren trascender el sexenio de la administración de Francisco Barrio:

1. Involucrar más operativa y explícitamente a la UNESCO, cuyos funcionarios han demostrado querer apoyar el proyecto, en particular a los aspectos de política de interculturalidad y gestión escolar. Uno de los funcionarios

de la UNESCO presentó propuestas de interculturalidad a cuatro de los cinco candidatos a gobernador. Otro funcionario presentó un importante apoyo a la cuestión de gestión escolar ante el CEPS. A través de ese organismo se pretende validar socialmente el plan.

2. Buscar apoyo de la SEP, principalmente ante la Subsecretaría de Educación Básica y Normal, ante cuyo responsable se presentó el documento. A raíz de esa presentación ha habido un acercamiento con la Ciyda. Se le encomendó desarrollar un estudio de seguimiento cualitativo de los programas compensatorios en 10 estados, para lo que se le pidió puntualmente coordinar el estudio y apoyar en la tarea de capacitación técnica al personal de las áreas estatales de evaluación. Con esta petición se logra revalorizar la capacidad técnica del personal de la Ciyda que había estado cuestionada por las secciones locales del SNTE.

3. Consolidar el apoyo del recién reconstruido Consejo Estatal de Participación Social.

4. Informar a los cinco candidatos de los alcances del PESEECH y de las tareas mas significativas de la Ciyda.

5. Publicar un diagnóstico y los estudios más importantes en una colección a la que se le denominará Cuadernos 21, para que sirvan de antecedente en cualquier intento de diagnóstico o de sistematización de cualquier propuesta educativa.

6. Ejecutar las acciones contempladas para 1998. El Plan se echó a andar al mismo tiempo que se buscaba consensarlo. Se trabaja en programas operativos como el de Viva mi Escuela, un programa que aspira a equipar 1 000 escuelas; la Red Escolar, que tiene como propósito equipar con equipos de cómputo a todas las secundarias y a 1 000 primarias; el Proyecto Colectivo Escolar, que integra casi 500 proyectos y Generación 21, un programa focalizado para estudiantes en riesgo en escuelas en las que se concentra la deserción y la reprobación. Un aspecto que debe llamar la atención es que los recursos requeridos por estos programas se han financiado con ahorros del sistema debido al mayor control administrativo sobre los recursos económicos que maneja el sistema educativo.

Es posible que las condiciones para futuras innovaciones educativas impulsadas por el gobierno estatal hayan sido facilitadas tanto por las actividades de la Ciyda como por programas federales que pueden iniciar nuevas modalidades de trabajo, como los centros de maestros. En cambio, algunos programas federales más tradicionales, como el Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) y el Pronalees, de los cuales sólo se espera capacidad operativa en el estado, es poco probable que impulsen modalidades innovadoras. El nuevo programa compensatorio que desarrollará Conafe, el PIAREB, debería ser un importante impulsor de la innovación estatal, pero en

estos momentos no se tiene la certeza de que efectivamente adoptará el carácter que se le quiso dar en un principio.

Ante la inminente transición de la administración estatal, el futuro de la Ciyda, y, en particular del PESEECH, no son del todo claros. En primer lugar, el equipo de la Ciyda cuyo modelo organizacional, parecido al de un andamio, presenta fortalezas, como ser flexible y provocar innovaciones en el sistema educativo sin inercias burocráticas, pero tiene también debilidades, destacándose su falta de institucionalidad y la normatividad que respalde su acción. Con la reorganización que sufrió la DGEC, se aprendió a formular políticas educativas y a diseñar programas. Es posible que este aprendizaje permanezca y se institucionalice, asumiéndose de manera técnicamente mejor calificada la tarea de la responsabilidad educativa a nivel estatal. De esta manera, las funciones de la Ciyda, como unidad responsable del diseño de políticas y programas, tendería a institucionalizarse al incrustarse en el aparato administrativo, aunque se correría el riesgo de transformar su estructura y naturaleza.

Por su parte, el PESEECH tiene que ser negociado con las secciones del SNTE y hasta el momento lo rechazan abiertamente, no tanto por su contenido, sino porque no participaron de manera protagónica en su diseño. El Plan del nuevo gobierno podría asumir algunas de las líneas fundamentales del PESEECH, pero sin duda será bajo un formato y nombre y proceso de legitimidad distintos, para disminuir la connotación negativa que las críticas sindicales le han producido.

Sin duda, en el próximo sexenio estatal se impulsará un proyecto educativo. Muy probablemente empezará en condiciones institucionales y de capacidad técnica más favorables que las que influyeron en el actual. De la capacidad que se muestre para aprender y dar algún sentido de continuidad a la participación social dependerá su eficiencia. La sociedad reclama participación, la ha obtenido parcialmente y será difícil dar marcha atrás. Se ha desarrollado cierta capacidad técnica en diagnóstico, en investigación evaluativa, en promoción de la gestión escolar colegiada y en modelos de promoción de valores. Es posible que los equipos técnicos comprometidos en este afán continúen mostrando esas líneas de acción. Con más capacidad técnica y mayor participación social, el estado podrá impulsar el mejoramiento de la educación. De cualquier manera, los maestros, con toda seguridad, seguirán mostrando su capacidad innovadora.

CONCLUSIONES

Con la modalidad mexicana de descentralización, que es la federalización, algunos esperaban de manera optimista, y muchos con pesimismo (entre ellos buena parte de los funcionarios de la SEP), que un sistema tan centralizado

como el mexicano entrara en un periodo de reajuste sobre las condiciones de la innovación educativa, una vez que concluyera el proceso descentralizador de la educación.

Por otra parte, es común encontrar en los teóricos de la descentralización la expectativa de que este proceso puede crear nuevos y más eficientes recursos para la innovación educativa. Sin embargo, la relación entre procesos de descentralización educativa e innovación suele ser más compleja que lo que comúnmente se afirma en las discusiones sobre el tema.

En este trabajo hemos sostenido que la innovación educativa no se da sólo cuando existen políticas explícitas capaces de crear condiciones para la innovación, sino también cuando el sistema pierde control o "gobernabilidad", de manera que los maestros, actores protagónicos del sistema educativo junto con las autoridades escolares, perciben condiciones propicias para explorar novedades (aunque sea de manera relativa), ya que con menos control hay, por lo tanto, menos restricciones en el sistema. Así, un proceso de descentralización caótico puede provocar que ciertas innovaciones que ya se estaban operando en el sistema "aparezcan", y en algunos casos se puedan "percibir" más explícitamente. Estas innovaciones están lejos de ser sistemáticas y consistentes, pero corresponden a lo que los operadores reales del sistema consideran que debe hacerse para enfrentar los problemas educativos. Además, son un antecedente importante para establecer políticas sistemáticas que revaloricen las creadas por los "practicantes", los actores situados en la parte operativa del sistema. A este tipo de innovación le hemos denominado "emergente". La innovación "emergente" asume la ausencia de dirección en la transformación a nivel sistema y la posibilidad de que se den cambios en ciertas escuelas debido a la nulificación de los mecanismos de control y dirección central. Se parte de una visión múltiple en la identificación de las modalidades de dichas innovaciones: no sólo políticas novedosas, sino también cambios en la forma de realizar la gestión y la práctica pedagógica. De igual manera, se amplía el concepto de actor de la innovación, al no reducirlo a actores de las esferas de la alta burocracia administrativa o tecnocrática, como los funcionarios o expertos, sino también a actores formados en la práctica, como los maestros y directivos de escuela.

En el caso Chihuahua puede apreciarse que en un plazo relativamente breve se desarrollan procesos de innovación educativa de distinta naturaleza y bajo diferentes condiciones, tanto de contexto como institucionales. De los modelos que aquí se han identificado, y de su comparación, se extraen algunas conclusiones que, como el análisis, no pretenden ser definitivas, sino ilustrativas de un proceso.

1. Una primera conclusión es sugerida por la diversidad de condiciones que se asocian a los procesos de innovación educativa. En este caso nos refe-

rimos a un lapso relativamente breve donde al menos se identificaron tres modalidades diversas de relaciones entre la innovación y los cambios que provocaron los procesos de descentralización en la estructura y las funciones de carácter local. El punto central es la percepción de los actores —particularmente los maestros— sobre la naturaleza de los problemas, su margen de acción para solucionarlos y el sentido práctico que le atribuyan a la innovación.

2. La estructura estatal necesita contar con un mínimo de condiciones para poder estimular políticas y prácticas innovadoras. Las que identificamos en este caso son: la gobernabilidad del sistema, la capacidad para constituir consensos, la capacidad técnica instalada tanto en la estructura como en el contexto próximo y la voluntad política expresa y activa en favor de la operación de la innovación.

3. Una condición difícil de desarrollar, pero que establece condiciones más firmes para la innovación procedente de los estados, es que en su agenda académica interpreten que el sentido profundo de la descentralización implica que cada estado incorpore esta tarea como prioritaria. La federación debe reconocer que sólo desde los estados es viable impulsar cambios que propicien mayor cobertura, eficiencia, calidad, equidad y pertinencia, por lo que, más que impulsar innovaciones que se empalmen con las de aquéllos, deben promover modelos que activen capacidad estatal técnica y creativa, y allí deberían conocer las propuestas de sus maestros y estimular su capacidad técnica y creativa.

4. Los factores clave para la innovación son, en este caso, la gobernabilidad, la capacidad técnica y la voluntad política. De la suerte que corran estos elementos en el futuro dependerá la de la innovación estatal. El aspecto crítico de la gobernabilidad es la formación de una agenda académica dentro de las secciones 8 y 42 del SNTE. Mientras se privilegien los intereses corporativos del sindicato, los maestros, innovadores por excelencia, continuarán desempeñando el triste papel de boicoteadores del mejoramiento del sistema.

5. La conclusión final se refiere a la labor de los investigadores y el papel de la investigación en los procesos de innovación en los estados. En Chihuahua se desarrolló un proceso con capacidad técnica propia, que si bien fue respaldado por la UNESCO no dependió directamente de ella; su apoyo ha sido fundamental para los programas acabados. Ni la SEP ni los centros de investigación del Distrito Federal han intervenido directamente en los proyectos. Existe una historia de innovación en centros independientes, y aun en instancias como la Coordinadora de la Tarahumara. Más recientemente se está dejando sentir la influencia de los egresados de la Universidad Pedagógica Nacional y de las diversas instancias que forman y actualizan docentes, especialmente en posgrado. Los investigadores tendrán que quitarse el miedo a ensuciarse las manos con la realidad de la burocracia y del poder estatal.

Anexos

Directores federales de Educación, 1946-1997

Año	*Director federal de Educación*	*Gobernador y contexto político*
1946-1951	Manuel López Dávila	Fernando Foglio Miramontes. Primer director federal después de la separación de los subsistemas.
1951-1953	Fernando Gamboa	
1953-1962	Francisco Chávez Orozco	Siendo secretario general de la Sección 8, es nombrado director federal de Educación. Había sido inspector escolar y director federal de Educación en Coahuila, Durango, Zacatecas. Nombran a Agustín Méndez Rosas como sustituto en el sindicato.
1962-1964	Jesús Coello Avendaño	Transita entre los gobiernos de Teófilo Borunda y Praxedis Giner Durán. Participa en el sindicato y en movimientos campesinos de los cuarenta.
1964-1968	Francisco Chávez Orozco	
1968-1970	Jesús Urueta Carrillo	
1970-1972	Salvador Partida Acevedo	Nombrado directamente desde el centro, viene de Jalisco, sin nexos con los actores locales.
1972-1976	Manuel López López	Continuidad en el nombramiento de acuerdo con las características anteriores.
1976-1980	Fernando Ahuatzín Reyes	Auge del vanguardismo, no tiene nexos locales.
1980-1992	Carlos Riojas Bernal	Primer delegado de la SEP en Chihuahua. En su gestión se gestaron los mecanismos para la descentralización. En junio de 1992, ya como jefe de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar, coordina la Comisión de Transferencia.
1992-1993	Sergio Villezcas	Nombrado directamente por el gobernador. El sindicato se opone y nunca ejerce su cargo.
1993-1995	Ángel Hernández Triana	Sustituye a Villezcas. Se consensa su nombramiento con el sindicato. Este último pide su salida.
1995-actual	Issac Uribe	Nombrado por el gobernador. Había sido presidente municipal de Ojinaga y postulado por el Partido Acción Nacional.

Dirigentes del Departamento de Educación

Año	*Jefe o director estatal de educación*	*Contexto político*
1946-1948	Prof. Francisco R. Almada	Se termina el convenio con la federalización con el gobernador Fernando Foglio Miramontes. Inicia de nuevo el subsistema estatal. Se funda la Sección 40 (estatal del SNTE) y coexiste con la 8 (federal).
1948-1950	Prof. Manuel R. Esquer	Nombrado por el gobernador Fernando Foglio Miramontes. Formó parte de comités ejecutivos de la Sección 8.
1950-1955	Prof. Ramón G. Quezada	Nombrado por el Lic. Óscar Soto Maynez, quien termina anticipadamente su gubernatura en 1955. Fue dirigente sindical.
1955-1956	Prof. Cosme Rico Ruiz	Se hace cargo durante el interinato de Jesús Lozoya Solís. Activo dirigente sindical, aunque soportó huelga de maestros estatales.
1956-1961	Prof. Amador Hernández	Designado por el Lic. Teófilo Borunda. Secretario general de la Sección 8 (federal). Se diseña y ejecuta el Plan Chihuahua.
1961-1965	Prof. Francisco Javier Álvarez	Participó activamente en la Sección 8 (federal). Es ratificado por el Gobernador Giner Durán. Intensas movilizaciones de maestros. Es sustituido por presiones sindicales.
1965-1968	Prof. Eulogio Salazar Mota	Es el segundo funcionario designado por el Gral. Praxedis Giner Durán. Miembro del Comité Ejecutivo.
1968-1974	Prof. Cosme Rico Ruiz	Lo nombra el Lic. Óscar Flores Sánchez. No es negociado con el sindicato. La disidencia se expresa en el Movimiento por la Democracia Sindical, aunque interna en el PRI. Tensión relativa gobierno-sindicato.
1974-1980	Prof. Alonso García Chacón	Lo nombra el gobernador Manuel Bernardo Aguirre. Anterior subjefe de Educación. Tensión gobierno-sindicato.
1980-1985	Prof. Jacinto Gómez Pasillas	Lo nombra el Lic. Óscar Ornelas K. Primer secretario de la Sección 42 nombrado como jefe del Departamento de Educación. Diputado local al tiempo que secretario general de la Sección 42, y posteriormente dos veces diputado federal. Resultado de negociación con el sindicato. Deja de existir la disidencia a nivel de corriente política.
1985-1986	Prof. Óscar Silva Sánchez	Nombrado por Lic. Saúl González Herrera, gobernador sustituto. Anterior diputado local y Secretario General de la Sección 42.
1986-1992	Prof. Jesús Chacón Hernández	Nombrado por el gobernador, el Lic. Fernando Baeza. Anterior jefe de Educación Media y Superior. Sin puesto en la Sección 42.
1992-1994	Prof. Héctor Cruz Acosta	Nombrado por el doctor Carlos Ochoa, a solicitud expresa de la Sección 42. Presidente municipal como concesión del PRI-SNTE.
1994-1995	Dr. José Luis Alba Rojo	Primer interventor. Nombrado en el punto más difícil del conflicto.
Julio 1995 a enero 1995	C. P. Roberto Pinoncelly	Segundo interventor del Departamento de Educación.
Enero 1995 a la actualidad		Jefe del Departamento de Educación nombrado por el C.P. César Chavira Enríquez. Etapa final del conflicto y etapa de transición.

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

Aboites, Luis, *Breve historia de Chihuahua,* México, FCE, 1995.

Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal, México, SEP, 1992.

Ayala Rivera, Guillermo, *Resultados electorales,* Chihuahua, 1996, mimeo.

Aziz Nassif, Alberto, *Chihuahua: historia de una alternativa*, México, CIESAS / La Jornada, 1994.

Beltrán Acosta, Rubén, *El movimiento sindical del magisterio de Chihuahua*, Chihuahua, Sección 8-SNTE, 1995.

Boletín Informativo de la Asociación de Maquiladoras de Chihuahua, núm. 4, mayo de 1988.

Cabrero, Enrique M., *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales,* México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Calvo Pontón, Beatriz, "El aula espacio de rituales: la reconstrucción de las prácticas educativas", *Foro 21,* Chihuahua, Ciyda, septiembre de 1996.

Cámara Cervera, Gabriel *et al.*, *Generación de espacios de innovación profesional en la escuela primaria,* Chihuahua, CEG, agosto de 1994.

CEE, Centro de Integración Educativa, Innovación y Comunicación, *Primer Encuentro de Innovación en Educación Básica: memorias,* México, Esfinge, 1991.

Delors, J. *et al.*, *Learning: The Treasure within*, París, UNESCO, 1996.

Educación para la democracia, el desarrollo, la equidad y la convivencia, Plan Decenal de Educación 1996-2005, Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, marzo de 1996.

El Heraldo, México, D. F.

Friedmann, John, *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

Gallagher, Shaun, *Hermeneutics and Educations*, Albany, State University of New York Pres, 1992.

Gobierno del Estado de Chihuahua, "Documento de descripción del magisterio", 1994, mimeo.

—— *Minuta de acuerdos en materia de homologación*, Chihuahua, Gobierno del Estado / SNTE / SEP, 1994.

Habermas, Jürgen, *The Theory of Communicative Action,* Boston, Beacon Press, 1985.

Huberman, A. M., *Cómo se realizan los cambios en la educación. Una contribución al estudio de la innovación*, París, UNESCO, 1973.

La educación en el Salvador de cara al siglo XXI: desafíos y oportunidades, San Salvador, UCA Editores, 1995.

Márquez Terrazas, Zacarías, *Introducción a la historia de la educación en Chihuahua,* Ediciones del Gobierno del Estado de Chihuahua, 1984.

Matus, Carlos, *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI, 1972.

—— *Planificación de situaciones,* México, FCE, 1980.

—— *Adiós señor presidente: gobernantes y gobernados*, Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1995.

—— *Chimpancé, Maquiavelo y Gandhi: estrategias políticas*, Caracas, Fondo Editorial Altadir, 1995.

McGinn, Noel F. y M. Borden Allison, *Framming Questions, Constructing Answers, Linking Research with Educational Policy for Developing Countries,* Cambridge, Harvard Institute for International Development, 1995.

Méndez Rosas, Agustín, *Breve reseña de la educación en Chihuahua*, Chihuahua, SEECH, s.f.

Minuta de Acuerdos en Materia de Homologación, Gobierno del Estado / SNTE / SEP, 1994.

Namo de Mello, Guiomar, "Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones", Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, *Boletín* núm. 26, Santiago de Chile, 1992.

Ornelas, Carlos, *El sistema educativo mexicano,* México, FCE, 1994.

Paraguay 2010, Ministerio de Educación y Culto, Asunción, 1996.

Prawda, Juan, *Teoría y praxis de la planeación educativa en México,* México, Grijalbo, 1984.

Restrepo, Bernardo G. *et al.*, *Innovaciones educativas en Antioquia. Identificación, documentación y caracterización de seis casos de innovaciones,* Medellín, 1985.

Riojas Bernal, Carlos, "Los grandes momentos de la educación básica en Chihuahua", Chihuahua, 1996, mimeo.

Robles Villa, Jesús, "Comparecencia en el congreso Sistema Educativo", Chihuahua, DGEC, 1994, mimeo.

Secretaría de Educación Pública, *Ley General de Educación*, México, SEP 1993.

Secretaría de Educación Pública, *Serie histórica de indicadores educativos*, México, SEP, 1994.

Street, Susan, *Maestros en movimiento. Transformaciones en la burocracia estatal (1978-1982)*, México, CIESAS / Ediciones de la Casa Chata, 1992.

Weiss, Carol, "The four I's of school reform: how interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals", *Harvard Educational Review*, vol. 65, núm. 4, invierno de 1995.

EL PROCESO DE FEDERALIZACIÓN EDUCATIVA EN OAXACA

Francisco José Ruiz Cervantes

ANTECEDENTES (1860-1991)

Un poco de historia

El accidentado proceso hacia la formación del sistema educativo estatal

La doctora Anne Staples escribió hace algún tiempo que la educación fue considerada por las élites políticas mexicanas del siglo XIX como un asunto de vital importancia para el desarrollo de la nueva nación.[1] Tal afirmación se sustenta en los esfuerzos realizados para que, mediante el dominio del alfabeto, el país se orientara por la senda del progreso y la felicidad para sus ciudadanos.

En otras palabras, en el discurso de las minorías ilustradas, el proceso educativo se presentaba como una palanca de las más seguras, si no es que la mejor, para alcanzar las metas de bienestar social. Paradójicamente, ese optimismo inicial tuvo como complemento real la penuria económica, que impidió que los proyectos escolares se desarrollaran; posteriormente, la inestabilidad política del primer medio siglo del México independiente obstaculizaría su cabal aplicación.

En el estado de Oaxaca, parte integrante de la federación mexicana, la situación no fue diferente, y a pesar del entusiasmo inicial y de los esfuerzos de mandatarios como Benito Juárez (1847-1852) para abrir más escuelas y configurar lo que hoy llamaríamos un sistema formador de docentes, diversos problemas —entre ellos una epidemia de cólera que asoló a la entidad— dieron al traste con sus aspiraciones y propuestas.[2]

[1] Anne Staples, *Educar: panacea del México independiente*, México, SEP-Cultura / El Caballito, 1985.

[2] Benito Juárez, *Documentos, discursos y correspondencia*, t. 1, México, Sepanal; Manuel Martínez Gracida, *Materiales para la historia de Oaxaca.*

En aquellos años, y según el espíritu de la época, la educación estaba en manos de particulares que aplicaban el método de enseñanza lancasteriano. Una novedad ocurrió en el año de 1860, en plena guerra de Reforma, cuando la administración liberal oaxaqueña aprobó una nueva ley de instrucción pública. En ese ordenamiento se mencionó el primer aparato técnico-administrativo, en forma de Dirección de Instrucción Pública, integrada por el director y los catedráticos del Instituto de Ciencias y Artes del Estado.[3]

Bajo esa nueva orientación aparecieron algunos informes rendidos por quienes fungieron como directores del Instituto de Ciencias, como el presentado en 1863, ya en plena guerra de intervención francesa, y que daba cuenta del estado de la educación pública en la entidad y proponía al mismo tiempo diversas medidas para mejorarla; algunas de ellas cobraron vigencia a partir de la república restaurada.[4]

Hasta la última década del siglo XIX, las autoridades del Instituto tuvieron injerencia en asuntos de instrucción pública, pero después, y ya bajo la influencia de la reforma educativa impulsada en Oaxaca por el pedagogo suizo Enrique C. Rébsamen, se constituyó un aparato técnico-administrativo dependiente de la Secretaría de Gobierno, con la jerarquía de una sección de instrucción pública, la que asumió las funciones de coordinación de la red escolar.[5]

Las tendencias hacia un sistema centralizado (1911-1937)

La Sección de Instrucción Pública, como cabeza administrativa del sector educativo estatal, tuvo vigencia hasta el año de 1915, en plena revolución, cuando, como resultado de la aprobación de una nueva ley educativa, alcanzó el rango de Dirección de Educación Primaria, organismo dependiente del Ejecutivo del estado, pero autónomo en sus actividades técnico-administrativas.

Sin embargo, fue efímera la vida de ese organismo, dirigido por un discípulo de Rébsamen, pues su vigencia estuvo supeditada a la supervivencia del gobierno llamado de "la soberanía". Al ocupar los ejércitos carrancistas

[3] Francisco José Ruiz Cervantes (coord.), *Un siglo de legislación educativa en Oaxaca*, Oaxaca, Casa de la Cultura Oaxaqueña, SCEP, 1987, vol. I, p. 55; "El Instituto de Ciencias y Artes y la instrucción elemental en el estado de Oaxaca (1826-1891)", *Huaxyácac*, Oaxaca, año 4, núm. 8, enero-abril de 1996, pp. 25-27.

[4] Véase Manuel Dublán, *Memoria que sobre instrucción pública presenta el director del Instituto al gobierno del estado*, Oaxaca, Tipografía del Instituto del Estado, 1863, 27 pp. y anexos.

[5] Fidel López Carrasco, *Historia de la educación en el estado de Oaxaca*, México, Publicaciones del Museo Pedagógico Nacional / SEP, 1950.

la capital del estado, las nuevas autoridades revivieron la legislación porfirista en el ramo educativo. Por otro lado, la disputa en el terreno político-militar impidió en zonas enteras del estado la normalización de las actividades docentes durante los siguientes cuatro años. El estancamiento escolar y el cierre de escuelas fueron consecuencias inevitables.[6]

Concluida la fase armada de la revolución, con el triunfo del grupo político sonorense que encabezaba el general Álvaro Obregón, y luego de la fundación de la Secretaría de Educación Pública en 1921, se instaló en Oaxaca una representación de la nueva dependencia federal, y fue otro discípulo de Rébsamen, el prestigiado profesor Casiano Conzatti, su primer titular.[7]

Pero los tiempos no auguraban calma y dos años después volvería la inestabilidad política a la entidad sureña, toda vez que el régimen oaxaqueño del general Manuel García Vigil se involucró en la rebelión delahuertista. Así las cosas, los primeros cambios llegaron hasta el año de 1926, en el marco de otra nueva ley educativa. Se fundaron escuelas rurales por cuenta de la Federación y dio sus primeros pasos una escuela normal encargada de formar maestros para atender los nuevos servicios educativos.[8]

Entre las novedades que impulsó la ley de 1926 destaca el establecimiento de un Consejo General de Educación Primaria, que desempeñaría funciones normativas, de inspección y organizativas de la educación en la entidad. La presidencia de ese consejo debería ser ocupada por un profesor normalista graduado, con diez años de servicio como mínimo. También se postulaba la instalación de consejos escolares en los municipios y las localidades, los cuales estarían integrados por el regidor de educación o el agente municipal y dos vecinos caracterizados por su preparación y honorabilidad.[9]

Al revisar algunas revistas pedagógicas nacionales y locales que se publicaron en la segunda década del siglo veinte, se encontraron artículos que afirmaban la conveniencia de centralizar la educación pública en México, es decir, federalizarla.[10] Esa tendencia se fortaleció al transcurrir la revolución y siguió viva una vez fundada la Secretaría de Educación Pública en 1921,

[6] F. J. Ruiz Cervantes, *op. cit.*, p. 55.

[7] Véase Víctor Raúl Martínez V., *Historia de la educación en Oaxaca, 1825-1940*, Oaxaca, IISUABJO-IEEPO, 1994, p. 97.

[8] *Ibid.*, pp. 97-98.

[9] Véase el texto de la ley en *Un siglo*..., pp. 191 y ss.; la figura de los consejos escolares recordaba a la integración de las llamadas "juntas corresponsales de instrucción pública" del porfiriato, que funcionaban en los distritos políticos y eran dirigidas por el jefe político.

[10] En particular, véanse los artículos del docente Zenón Torres, "La enseñanza primaria debe federalizarse", en *La Enseñanza Normal*, revista dirigida por el profesor Leopoldo Kiel, órgano de la Escuela Normal para Maestros de la ciudad de México, Impr. de A. Carranza e hijos, t. IV, 2ª época, 1911, enero-junio, pp. 135-140, 204-209.

instancia con la que por cierto, en 1922, el gobierno estatal firmó un convenio para compartir el pago a los maestros oaxaqueños.[11]

La idea centralizadora se mantuvo y expresó al darse los primeros pasos hacia la organización profesional de los docentes, tanto federales como estatales y municipales. En Oaxaca, las voces magisteriales que se hicieron eco de la centralización educativa en manos de la Federación tuvieron como razón adicional el hecho de que durante los regímenes locales de Genaro V. Vásquez (1925-1928) y Francisco López Cortés (1928-1932) hubo largas temporadas en que los mentores estuvieron sin cobrar sus sueldos.[12]

La culminación de este proceso ocurrió durante el sexenio cardenista, en el marco del fortalecimiento del Estado nacional y tal como estaba previsto en el Primer Plan Sexenal. Así, el 25 de junio del año de 1937, el entonces gobernador oaxaqueño, coronel Constantino Chapital, y el titular de la SEP, Gonzalo Vásquez Vela, suscribieron el llamado convenio de federalización de la enseñanza, por medio del cual:

> Todas las escuelas primarias urbanas y semiurbanas, rurales, normal mixta para profesores, jardines de niños, centros culturales nocturnos y en general, todo el sistema educativo dependiente del gobierno del estado [...] será manejado técnica y administrativamente por la Dirección de Educación Federal en el estado.[13]

Convenios como el arriba señalado fueron suscritos entre la administración federal y los gobiernos de todos los estados y, para 1939, el proceso quedó concluido. Ese mismo año fue promulgada la Ley Orgánica de Educación, donde quedó asentado el asunto de la coordinación educativa entre la federación y los estados.

No obstante esos cambios, el artículo 150 de la Constitución oaxaqueña promulgada en 1922, relativo a la cuestión educativa, no fue reformado para adecuarse a la nueva situación.[14]

[11] V. R. Martínez V., *op. cit.*, p. 104; *idem*, "Un largo y sinuoso camino", *Alternativa*, Oaxaca, Comisión Ejecutiva de la Sección 22 del SNTE, octubre de 1990, año 1, núm. 7, p. 10.

[12] *Idem;* "La casa del maestro oaxaqueño", *Alternativa*, Oaxaca, año 1, núm. 4, mayo de 1990, p. 10. Por cierto, el gobernador Vásquez puso en vigor un impuesto de 24 centavos por ciudadano, para fomentar la educación pública; dicho gravamen fue recibido con desagrado.

[13] V. R. Martínez V., *op. cit.*, p. 125.

[14] Ernesto Meneses Morales, *Tendencias educativas oficiales en México, 1934-1964*, México, UIA, 1988, pp. 209-211. En el plano local, transcurrió una década para que en el informe gubernamental del licenciado Eduardo Vasconcelos se plantearan varias de las interrogantes que dejaba para el estado de Oaxaca la firma del convenio federalizador. El mandatario esperaba que pudiera revisarse el convenio, de tal manera que sin menoscabo de la competencia fe-

La presencia educativa de la federación por medio de la Dirección Federal de Educación Primaria (1940-1978)

A pesar de que el gobierno del estado se comprometió a aportar determinada cantidad para el sostenimiento educativo, en la práctica la escasez permanente de las finanzas públicas oaxaqueñas impidió su cabal cumplimiento. Pero además, y de acuerdo con la normatividad vigente, la presencia tecnicopedagógica local se vio debilitada hasta desaparecer.

En los siguientes años, en el terreno educativo local adquirió fuerza la instancia administrativa y técnica encarnada por la Dirección Federal de Educación Primaria, como correa del transmisión de las políticas educativas impulsadas desde el edificio de la calle de Argentina en la ciudad de México, como ocurrió con la campaña de alfabetización en 1944 o el llamado Plan de Once años, para citar dos casos.[15]

Como podía esperarse, el personal directivo era nombrado directamente por la SEP, con la intención de que no tuviera intereses creados en la entidad; sólo en contadas ocasiones el cargo recayó en maestros de origen local, como fue el caso del profesor Policarpo T. Sánchez.[16]

En los años cincuenta, el crecimiento de la matrícula no fue espectacular y sólo hasta la siguiente década, en el marco del Plan de Once Años, se observó mayor dinamismo en cuanto a demanda atendida y escuelas construidas por el CAPFCE. Según un reporte oficial relativo al ciclo escolar 1964, en la entidad existían 1 848 escuelas primarias oficiales en funciones, con una matrícula de 254572 alumnos, distribuidos en 7258 grupos y atendidos por 5703 docentes y personal directivo.[17] Un sexenio después, para el ciclo es-

---

deral, el estado tuviera efectiva injerencia en el servicio educativo que, se impartía con sus propios recursos económicos. *Informe del Lic. Eduardo Vasconcelos, gobernador del estado, rendido ante la XL Legislatura, el 16 de septiembre de 1949*, Oaxaca, Talleres Gráficos del Gobierno del Estado, 1949, pp. 30-31.

[15] Al parecer no prosperó el ofrecimiento del gobernador Vasconcelos de enviar al Congreso local una iniciativa que atendiera el aspecto educativo y tendiera a modificar el convenio de federalización vigente.

[16] En 1953, en la revista *Historia Mexicana*, un intelectual oaxaqueño lamentaba la decisión federalizadora de 1937 que introdujo en la enseñanza el monopolio educativo de la SEP. Véase Jorge Fernando Iturribarría, "Oaxaca: la historia y sus instrumentos", *Historia Mexicana*, México, enero-marzo de 1953, vol. II, núm. 3(7), p. 460.

[17] *Oaxaca, memoria del movimiento educativo,* Oaxaca, Dirección Federal de Educación en el Estado, 1965, pp. 375-376. En esos años todavía existían dos calendarios escolares en la república, el "A" y el "B". En el centro y sur del país estaba vigente el primero, curso anual de febrero a noviembre, con vacaciones en el invierno. Durante el gobierno de Díaz Ordaz se acordó el cambio hacia el calendario único, y se generalizó el "B", de septiembre a junio del año siguiente.

colar 1971-1972, la propia SEP informaba que en Oaxaca existía una matrícula de 442 563 escolares, atendidos por 10 781 profesores en 2 717 escuelas.[18]

Por lo que toca a la educación secundaria, no fue sino hasta los años setenta, durante el sexenio echeverrista y con el oaxaqueño Víctor Bravo Ahuja como titular de la SEP, cuando presentó un crecimiento significativo en la modalidad de técnicas agropecuarias.[19]

A medida que el sistema de educación básica crecía en la entidad, comenzaron a aparecer los problemas generados por una extrema centralización de las funciones administrativas, pues los pagos y otros trámites similares se atendían directamente en la ciudad de México.

Los primeros pasos hacia la desconcentración: 1975-1978

En octubre de 1974 se instaló en la ciudad de Oaxaca la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar de la SEP en la región sureste, con subunidades en Tuxtepec, en Oaxaca, y en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas; la "Descentralizada", como se le conoció, comenzó a realizar funciones distintas a las de la Dirección Federal de Educación Primaria; sin embargo, la instancia más importante por su relación con el núcleo docente mayoritario seguía siendo aquélla.[20]

Las actividades que realizaba la Descentralizada generalmente pasaron inadvertidas para la opinión pública local —lo que no quiere decir que carecieran de importancia—, excepto porque en cierta ocasión alguno de sus cuadros medios pretendió intervenir en el conflicto interno en que se debatía la universidad local; como represalia, el inmueble que ocupaba fue pintarrajeado por activistas estudiantiles.

Tres años después, en 1978, en el marco de un amplio proceso de reorganización administrativa de la SEP, entonces a cargo del licenciado Fernan-

[18] *Estadística básica del sistema educativo nacional*, México, SEP, Dirección General de Planeación, 1972, pp. 101-102.

[19] Véase Héctor G. Martínez Medina, *La política educativa del estado en el medio rural en 1970-1976: el caso de las escuelas técnicas agropecuarias*, Oaxaca, Centro de Sociología, 1979 (tesis de licenciatura). Todavía en el ciclo 1971-1972, del total de 146 escuelas secundarias, se mencionaban 59 escuelas secundarias federales a las que asistían 18 346 alumnos, atendidos por 914 profesores, en tanto que bajo control particular estaban 944 centros escolares con 944 docentes que atendían a 9 155 alumnos.

[20] Samael Hernández Ruiz y Rodrigo Velázquez García, *Los servicios educativos federales en Oaxaca, 1974-1982*, Oaxaca, Delegación General de la SEP en el Estado de Oaxaca, 1983, p. 9. Una publicación oficial reciente informa que en la primavera de 1973 se expidió un decreto presidencial con el que se ponía en marcha el programa de descentralización de funciones en el sector educativo, al establecerse nueve unidades regionales y 37 subunidades. Véase *Educación. Estadística básica. Serie histórica, fin de cursos, 1990-1995*, Oaxaca, Gobierno del Estado de Oaxaca / IEEPO, 1995, t. I, p. 27.

do Solana, se fundó en la ciudad de Oaxaca la llamada Delegación General de la Secretaría de Educación Pública en la entidad y fue su primer titular un cuadro técnico directivo proveniente del Programa Federal de Construcción de Escuelas en la entidad, hecho que da una idea de la carencia de cuadros técnicos propiamente educativos.[21]

La disputa por el poder entre la SEP y la Sección 22 del SNTE. Aunque la intención de las instancias centrales fue integrar las nuevas delegaciones con personal técnico ajeno al espacio sindical y a sus lealtades clientelares, la determinación del grupo hegemónico del SNTE fue tratar de controlarlas.[22]

En el caso oaxaqueño la directiva de la Sección 22, adherida al grupo Vanguardia Revolucionaria, pronto entró en conflicto con el novel funcionario, y tras un breve movimiento de presión con un paro parcial de actividades y con la consecuente intervención del CEN del SNTE en la ciudad de México, se logró la remoción del primer delegado.[23]

La interpretación que hizo la dirección sindical local fue que si se lo proponía podía copar la instancia oficial.[24] Por su parte, la SEP nombró como nuevo delegado a un profesor de reconocida trayectoria nacional, reconocido por la corriente hegemónica del SNTE, para no enfrentarse de inmediato a la fuerza sindical, sobre todo en el momento de echar a andar en la entidad los proyectos escolares derivados del programa Primaria para Todos los Niños.

[21] El primer director fue el arquitecto Raúl Corzo Llaguno. Sobre este proceso administrativo de repercusiones nacionales, puede verse Susan Street, "Burocracia y educación: hacia un análisis político de la desconcentración administrativa en la Secretaría de Educación Pública", *Estudios Sociológicos*, Colmex, mayo-agosto de 1983, vol. I, núm. 2, pp. 239-261; de la misma autora, "Los distintos proyectos para la transformación del aparato burocrático de la SEP", *Perfiles Educativos*, México, CISE-UNAM, octubre-diciembre de 1984, núm. 7, pp. 14-29.

[22] Según Alberto Arnaut, la desconcentración educativa emprendida por Solana tenía como objetivo fortalecer la autoridad del titular del ramo, ya que los delegados dependían directamente de él, en un sistema federal foráneo controlado por el SNTE. Véase *La descentralización educativa y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, 1978-1988*, México, CIDE, 1982, p. 21.

[23] Respecto de ese problema no hay estudios detallados, pero puede suponerse que hasta el gobierno del estado intervino ante el de México para evitar que las aguas salieran de su cauce, no sólo porque el secretario general era miembro del PRI y diputado local, sino para evitar el surgimiento de corrientes independientes al control hegemónico; sin embargo, es necesario realizar una investigación al respecto.

[24] Una presión similar se ejerció con las posiciones que tenían en el interior del PRI estatal, y el secretario Mayrén declaró que los maestros oaxaqueños podrían pasar a engrosar las filas de los partidos de oposición, pues no estaban de acuerdo con la forma con que se conducía la dirección partidaria, jefaturada por Heladio Ramírez López. Al parecer, hubo de intervenir el gobernador del estado para calmar los ánimos. Para la primavera de 1980, el nuevo líder magisterial era directivo del PRI estatal.

En los primeros meses de gestión del nuevo titular parecía que las cosas funcionarían: crecía el aparato de la Delegación y en general el sistema educativo oaxaqueño, al abrirse nuevos servicios y contratarse al personal que los atendiera. Por su parte, la Dirección Federal de Primaria, formalmente integrada al organigrama de la delegación de la SEP, se mantenía en los hechos como instancia aparte y negociaba directamente con el sindicato.

Sin embargo, el rápido crecimiento del sector, pues para 1979-1980 se anunció una inversión federal de 2 980 millones de pesos en educación básica, trajo consigo fricciones de la Sección 22 con la Delegación SEP por el asunto de nuevas contrataciones de personal directivo, pues desde la óptica sindical deberían ser maestros quienes ocuparan esos puestos y no personal ajeno al sector.[25]

El conflicto magisterial oaxaqueño (1980-1989)

Todos los analistas que estudian los movimientos sociales contemporáneos en Oaxaca se refieren al llamado "movimiento magisterial" como el más espectacular de los que tuvieron lugar en la década de los ochenta. Movilización surgida en un sector profesional que por mucho tiempo fue correa de transmisión de las políticas del Estado mexicano y vehículo de difusión de los valores del régimen de la Revolución Mexicana.[26]

Este movimiento es importante no solamente por el tamaño del sector y su influjo en la estructura ocupacional de la entidad, sino porque sus demandas fueron más allá de las propuestas gremiales y trataron de insertarse en el marco más amplio de las que intentaban democratizar la vida pública del país.

La insurgencia magisterial de 1980

El rápido crecimiento del sector educativo trajo consigo algunos problemas, entre los que destacó el de los pagos a los docentes en servicio, que la instancia administrativa no pudo resolver con la celeridad requerida, lo que ge-

[25] Véase *Noticias*, Oaxaca, 26 de marzo de 1979, p. 1; y 4 de julio de 1979, p. 1. El líder sindical Mayrén declaró que la Delegación SEP no debería ser refugio de profesionistas frustrados y amargados, que trataban de enfrentar al sindicato con la autoridad educativa.

[26] Víctor Raúl Martínez V., *Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968-1986*, México, Conaculta, 1990 (colec. Regiones); Isidoro Yescas, "Dos décadas de movimientos sociales (1970-1980)", *Diálogo Nacional*, México, 1990.

neró un natural descontento y pronto los reclamos llegaron a la instancia seccional de la representación sindical.

Sin embargo, la visión del Comité Ejecutivo Seccional, recién instalado en sus funciones, estaba puesta en las cuotas de poder que acababa de obtener en el comité directivo del Partido Revolucionario Institucional, y la insatisfacción magisterial fue concebida como el medio idóneo para hacerse de la delegación de la SEP en el estado. Con esta perspectiva, el CES convocó a los maestros a iniciar un paro indefinido de labores a partir del 2 de mayo de 1980, en demanda del pago de sueldos atrasados, el descongelamiento del sobresueldo y la renuncia del titular de la SEP en la entidad.[27]

La estrategia del CES oaxaqueño no tomó en cuenta que sus agremiados tenían memoria de que la instancia sindical no estaba consolidada y de que su elección había sido calificada como una imposición por amplios sectores magisteriales. Además, subestimó la presencia de grupos disidentes influenciados por los planteamientos de la recién fundada CNTE.[28]

Sin embargo, lo peor vino cuando, en el desfile del 1° de mayo, la dirección sindical se molestó con las demandas magisteriales que cuestionaban la inclusión del secretario general en la directiva estatal del PRI, y la policía trató de detener la movilización de los maestros.[29]

En los siguientes días, los "charros de la 22", como se les empezó a llamar, se automarginaron, y cuando trataron de tomar las riendas del conflicto, éste había crecido lo suficiente y, como un *boomerang*, se volvió contra ellos; ningún recurso, incluida la intervención de los cuadros oaxaqueños incorporados en el CEN del SNTE, pudo salvar a la directiva del desprestigio en que ya se encontraba.

Por su parte, la SEP retiró al delegado impugnado y envió una comisión para investigar el problema de pagos, en tanto el paro de actividades se generalizaba a todo el estado y nuevas movilizaciones tenían lugar en la ciudad

[27] Véase "Hace diez años...", *Alternativa*, Oaxaca, año 1, núm. 1, febrero de 1990, p. 10. Participantes y analistas del movimiento coinciden en señalar que la intención del CES al pedir la renuncia del delegado era impulsar al anterior secretario general, el cuadro más consolidado que tenía Vanguardia Revolucionaria en Oaxaca. Miguel Basáñez (coord.), *La composición del poder. Oaxaca*, México, INAP / Fcpys, 1987, p. 83.

[28] La CNTE se fundó en Chiapas a fines de 1979, con la cobertura del movimiento de la Sección 7; asistieron algunos maestros oaxaqueños, activistas sindicales. Por otra parte, en la Sección 22 existía un pequeño grupo adherido al Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM). Desde marzo de 1980 se fundó en la delegación de Tlacolula, en Valles Centrales, el primer comité de lucha magisterial.

[29] Las crónicas del último "desfile" magisterial publicadas en la prensa oaxaqueña el día 2 de mayo fueron muy ilustrativas respecto de la ceguera política de los "líderes" magisteriales, a quienes se responsabilizó de los intentos policiales por detener la protesta docente. Véase M. Basáñez (coord.), *loc. cit.*

de Oaxaca. Como era de esperarse, fue desconocido el CES por los maestros de la 22 y una asamblea magisterial de representantes de toda la entidad nombró una comisión ejecutiva integrada por tres miembros de cada una de las siete regiones en que se divide tradicionalmente la entidad.[30]

No obstante que la SEP designó rápidamente otro delegado, quien vino con instrucciones expresas de resolver el problema de pagos o de al menos hacerlo manejable, la dinámica del conflicto se orientó hacia el terreno político-sindical y, dada la estructura vertical del SNTE, los maestros oaxaqueños se trasladaron a la ciudad de México para presionar al CEN para que reconociera a la nueva dirección; de ahí que el paro de actividades continuara durante todo el mes de mayo.[31]

Casi hasta mediados de junio, la SEP, el SNTE, la Secretaría de Gobernación y el comité ejecutivo de la Sección 22, acordaron el desconocimiento oficial de los líderes de dicha sección, un aumento salarial a los docentes, el nombramiento de una comisión ejecutiva con 12 representantes oaxaqueños y un presidente nombrado por el SNTE.[32]

La situación se fue normalizando poco a poco, pero eran éstos los primeros pasos de un conflicto que duraría prácticamente la década entera. En ese clima, la Delegación SEP mantuvo su crecimiento y presencia en el interior de la entidad, al crearse en 1981 los Departamentos de Servicios Regionales, aplicarse el proyecto de nómina por centro de trabajo para abatir los problemas de pagos, y ponerse en funcionamiento el Centro de Cómputo, que habría de emitir los cheques para los maestros de la entidad.[33]

Aquí, a diferencia de otros estados de la República, la modernización del aparato administrativo no pudo ser capitalizada por la fracción "reformista" de la burocracia de la SEP, como asevera Susan Street, pues para los docentes oaxaqueños los cambios en la estructura administrativa fueron el resultado de las movilizaciones magisteriales y un acicate más para seguir pre-

[30] La posibilidad de nombrar una comisión ejecutiva se había planteado en los estatutos del SNTE para ser utilizada en casos de conflicto sindical interno.

[31] Inicialmente, el CEN del SNTE se negó a considerar un cambio de directiva sindical y de hecho su cerrazón alargó el conflicto. Como consecuencia adicional, el paro magisterial afectó el levantamiento del censo de población, pues hasta entonces los encargados de realizar tal labor en la entidad eran los docentes. Esa ausencia masiva nunca fue resuelta por la SPP, de tal manera que los datos obtenidos en Oaxaca por ese censo tienen validez cuestionable.

[32] "Hace diez años...", *Alternativa*, marzo de 1990, año 1, núm. 2, p. 12; V. M. Martínez V., *Movimiento popular...*, p. 28.

[33] Los Departamentos de Servicios Regionales se instalaron en la Cañada, la Costa, el Istmo, la Mixteca, la Sierra Norte y Tuxtepec. En el caso de la Mixteca y la Sierra Norte se aprovechó la infraestructura que manejaron los programas de zonas críticas: "La montaña de Oaxaca", en la Mixteca, y la "Ruta al Zempoaltépetl" en la Sierra Norte.

sionando. Por otro lado, el aparato de la SEP se benefició de la pugna sindical, pues los reclamos del presidente de la comisión ejecutiva enviado por el SNTE con frecuencia eran impugnados por los representantes locales de la propia comisión.

Institucionalización del conflicto (1982-1988)

No fue sino hasta febrero de 1982 cuando se celebró el congreso magisterial que legitimó a una nueva dirección sindical oaxaqueña electa por los representantes locales sin la presencia de la corriente "vanguardista" y formada sin los procedimientos tradicionales que utilizaba el SNTE.[34]

Este nuevo revés provocó un endurecimiento por parte del CEN del SNTE, que alentó a la fracción "vanguardista" local para que realizara labores de gestoría, repartiera préstamos a corto plazo y ofreciera posibilidades de ascenso, como manera de boicotear la gestión del comité seccional legalmente electo, a través de la formación de otro comité paralelo ("institucional"), dotado de los apoyos ya citados para restar bases a los que entonces se autodenominaban "democráticos".

La disputa por la hegemonía sindical en la Sección 22 se mantuvo viva en los siguientes cinco años, y la confrontación entre la Sección 22 —afiliada en 1983 a la CNTE— y el CEN del SNTE, fue el marco en el que se desarrolló el proceso de "descentralización educativa" postulado por el presidente Miguel de la Madrid.

Los actores en acción. En esta auténtica guerra de posiciones, el CEN del SNTE recurrió a todos sus recursos para disciplinar a la disidencia oaxaqueña y conseguir posiciones favorables a la corriente vanguardista dentro de los comités delegacionales y seccional, aunque no existiera el marco estatutario que lo sancionara, ya que tampoco estaban dispuestos a compartir el poder en las secciones donde su corriente era hegemónica pero existían fuerzas disidentes o simpatía por las posiciones de la CNTE.

En la disputa, los maestros de base oaxaqueños se beneficiaron al repartirse mayor cantidad de préstamos que los oficialmente autorizados por el ISSSTE , pues el Comité Nacional los sustraía de los estados que controlaba.

[34] Conforme a los estatutos del congreso, para que esta dirección fuera legal debería estar presidida por un enviado del CEN del SNTE, pero antes de la fecha prevista se realizó un "precongreso", en donde por primera vez se integró la dirección sin utilizar el procedimiento tradicional de planillas sino utilizando la llamada "opción múltiple" y verificando que estuvieran representadas todas las regiones del estado, aunque finalmente la disputa se diera entre el Istmo y el Valle.

La postura pragmática de los docentes de tomar los préstamos, alentada por la propia dirección sindical oaxaqueña, que no podía conseguirlos en esa cantidad, no modificó sustancialmente la correlación de fuerzas.

En esta guerra de desgaste, el CEN del SNTE consideraba que la toma de la plaza oaxaqueña era cuestión de tiempo y que al final la fuerza nacional que controlaba se impondría. Sobre todo después del deceso del licenciado Reyes Heroles y con el nombramiento de Miguel González Avelar, miembros identificados con Vanguardia Revolucionaria ocuparon posiciones directivas en el aparato administrativo nacional y estatal.

¿Cuál fue la actitud de la sección local ante semejante desafío? Por un lado reaccionó contra el autoritarismo "vanguardista" la certeza de que la experiencia local recuperaba formas de organización y de trabajo opuestas a la práctica vertical y simuladora del CEN del SNTE y con la conciencia de que las bases podían decidir en diversos asuntos relacionados con su práctica profesional y sobre todo sindical, como cuando se determinó el ingreso a la CNTE, acuerdo votado delegación por delegación; de ahí la búsqueda de formas organizativas que garantizaran la participación mayoritaria. Así que a cada acción del CEN del SNTE se respondió de manera colectiva igualmente intransigente y con acciones que involucraron en 1985 y 1986 a vastos sectores de la población.[35]

Fueron la discusión y el logro de acuerdos unitarios los que permitieron que en 1985 y 1986 se realizaran prolongados paros de labores, con traslados masivos a la ciudad de México y con la realización de diversas movilizaciones en la capital del país, incluida una marcha caravana, a fin de lograr la autorización de un congreso que renovara la dirección sindical. Al final, cuando no era posible obtenerla, regresaron de manera organizada, se replegaron y se prepararon para la siguiente oportunidad, toda vez que el CEN del SNTE no se decidió a sustituir la dirección del 82 con otra más cercana a sus intereses.[36]

Por su parte, el gobierno del estado, con las administraciones de Pedro Vásquez Colmenares y Jesús Martínez Álvarez, sin posibilidades de intervención directa toda vez que no existía un sistema estatal de educación básica, jugó en esos años un papel de mediador ante las instancias del CEN del SNTE, la Secretaría de Gobernación o la Presidencia, durante los momentos más álgidos de conflicto, y aunque no simpatizaba con los procedimientos de los "democratizadores", no se atrevió a enfrentarlos abiertamente.

[35] V. M. Martínez V., *Movimiento popular...*, pp. 243-244.

[36] El recuento y análisis de las acciones magisteriales de 1985 y 1986 está por hacerse; se cuenta con mucha información periodística, publicada en órganos nacionales como *Proceso* o locales como *Meridiano 100,* en particular el suplemento núm. 1, del 16 de abril de 1985, titulado "El nuevo magisterio". Sobre los sucesos de 1986 existe un folleto titulado *Ataca Oaxaca*, publicado por el Equipo Pueblo, y otro editado por *La Tuerca*, entidad solidaria del IPN.

Después de la movilización de enero-marzo de 1986, el recién electo gobernador del estado, Heladio Ramírez López, fue un poco más allá; logró un acercamiento con un sector de la dirección sindical —que encabezaba el secretario general de la Sección 22— y llegó a la conclusión de que la única salida al conflicto oaxaqueño era que en el nuevo comité se integrara a Vanguardia Revolucionaria.

Desde el inicio de las movilizaciones magisteriales, uno de los sectores a quienes se demandó apoyo y comprensión fue el de los padres de familia. En 1980 y sobre todo en 1985 y 1986, se obtuvo una respuesta favorable de amplios sectores de la población; incluso durante la marcha caravana un activo grupo de padres de familia se solidarizó con los maestros y enfrentó las críticas que las asociaciones oficiales de padres de familia hicieron en contra del paro de labores.[37]

Por su parte, organizaciones independientes de frente amplio surgidas en los setenta, como la Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo (COCEI) promovieron la participación de sus militantes en apoyo de los maestros de aquella región y resguardaron las escuelas a fin de que no fueran ocupadas por simpatizantes de Vanguardia Revolucionaria.

El sector progresista del clero católico oaxaqueño, por medio de sus sacerdotes, las comunidades eclesiásticas de base y el Centro Diocesano de Pastoral Indígena de Oaxaca (Cedipio) se solidarizó con las demandas docentes, y los arzobispos de Oaxaca y Tehuantepec expresaron su apoyo mediante declaraciones públicas.[38]

Pero en los momentos más álgidos también se expresaron voces que cuestionaban el proceder de los docentes al suspender actividades, y los llamaban a reintegrarse al trabajo; en particular destacaron los organismos oficiales de padres de familia, así como las organizaciones sociales vinculadas al PRI.

La iniciativa privada local exigió a las autoridades su intervención para restablecer el principio de autoridad perdido, aunque no deja de llamar la atención el pronunciamiento que hiciera en 1986 cuando demandó a las autoridades que se pagara a los maestros, a quienes se les suspendió el sueldo, toda vez que el comercio de la ciudad de Oaxaca resentía la falta de consumo magisterial.

[37] Véase la entrevista realizada a la coordinadora de padres de familia en el suplemento 1 de *Meridiano 100*, abril de 1985.

[38] *La Tuerca*, México, 1986, p. 69; V. M. Martínez V., *Movimiento popular...*, p. 242.

La Sección 22 y la descentralización educativa

Desde la campaña política de Miguel de la Madrid Hurtado como candidato del PRI a la presidencia de la República en el año de 1982, se puso el acento en el tema de la descentralización educativa, como parte de la llamada "descentralización de la vida nacional".[39]

Cuando De la Madrid asumió la presidencia, el tema se convirtió en política del nuevo gobierno: "Volver al esquema educativo original de la Constitución de 1917". De hecho, la presencia de Jesús Reyes Heroles como titular del ramo en el gabinete federal se explicaba por la perspectiva de avanzar en serio en aquella dirección. El propósito era pugnar por "la revolución educativa", y el diagnóstico más efectista fue comparar a la SEP con un elefante reumático.[40]

Por lo que se refiere al estado de Oaxaca, las oficinas educativas, hasta entonces dispersas en la ciudad capital, se concentraron en un moderno edificio inaugurado en el otoño de 1982. Fue dos años después, en 1984, cuando la Delegación de la SEP cambió de nombre para llamarse Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar (Usede), sin que la estructura funcional sufriera demasiadas modificaciones.[41]

Con esta nueva estructura se consolidó la costumbre de que los funcionarios que se hacían cargo del área administrativa vinieran con el nuevo titular y, tal como aquél, fueran ajenos a la entidad y en ocasiones al propio sistema educativo; en tanto, para los de origen oaxaqueño quedaban la Subdirección de Planeación, Servicios Regionales, las jefaturas de departamento de educación básica, incluida educación indígena y, en algún momento, la Dirección Federal de Educación Primaria.[42]

[39] Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comp), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE, Lecturas de *El Trimestre Económico*, 1992, p. 429.

[40] En el texto del *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988* puede leerse: "Descentralizar la vida nacional significa consolidar el modelo de organización propio del sistema federal. La transferencia a los estados de los servicios correspondientes a la educación básica y normal hará que la decisión descentralizadora se inicie por el camino más seguro: la identificación con los estados, con las regiones y con las localidades, del proceso de mayor influencia en la formación de las conciencias, el sentimiento de pertenencia y revaloración del origen". *Plan...*, México, SPP, 1983, pp. 227-228.

[41] Además de la Dirección General y el Departamento Jurídico, las subdirecciones existentes eran cinco: Administrativa, Básica, Planeación, Servicios Regionales y Terminal, además de la Dirección Federal de Educación Primaria.

[42] Después de 1981, año en que se constituyó una delegación sindical de trabajadores administrativos, técnicos y manuales en las áreas del Centro SEP, se especuló, falsamente, acerca de que hubo interés de funcionarios locales en la formación de aquella organización gremial.

Vale señalar que prácticamente todas las áreas integrantes de la USED eran instancias operativas de los programas nacionales que echaban a andar las direcciones generales de la ciudad de México. En aquellos años, en el seno de Planeación Educativa se constituyó un área *staff* de investigación educativa, la cual fue vista con desconfianza por otras áreas. A pesar de sus dificultades para subsistir institucionalmente, pues no tenía cabida en el organigrama oficial, puede verse como un antecedente de innovación educativa.[43]

Sin duda, en el marco de una estrategia nacional para debilitar el poder corporativo del SNTE, las administraciones educativas nombradas por Reyes Heroles no se confrontaron abiertamente con la dirigencia de la Sección 22 y le reconocieron su legalidad frente a la intromisión del comité "paralelo" vanguardista, que realizaba su gestoría acompañado por un enviado del CEN del SNTE.[44]

La situación cambió con la llegada a la SEP de Miguel González Avelar, sobre todo después de la jornada político-sindical de 1986, cuando todos los puestos, desde el de director general hasta las jefaturas de departamentos, fueron ocupados por personal foráneo; la mayoría por cuadros magisteriales que militaban abiertamente en Vanguardia Revolucionaria. En ese momento los cuadros técnicos locales que aún quedaban, formados desde los setenta, tuvieron que renunciar y algunos emigraron de la entidad.[45]

Es de suponerse que la estrategia oficial consistía en que cuando llegara el reflujo natural del movimiento, la presencia de Vanguardia Revolucionaria en puestos de dirección de la USED, desalentaría a amplios sectores magisteriales y los haría entrar en razón y adherirse a la corriente hegemónica nacional; la verdad fue que el uso de los recursos oficiales con criterios sindicales alentó procesos de anarquía administrativa y no pocos casos de co-

[43] La Unidad de Investigación Educativa (UIE) incorporó a docentes y profesionales de las ciencias sociales. Operó proyectos institucionales como microplaneación regional educativa y arraigo del maestro rural, pero también diseñó y ejecutó otros a fin de resolver problemas que se presentaban en el sector, como fue el caso de la asignación automática para estudiantes de nuevo ingreso a secundarias de la ciudad de Oaxaca. Además, editó un boletín informativo y algunos cuadernos de trabajo. Actualmente se ha transformado en Departamento de Investigación Educativa.

[44] El "comité institucional", como se le llamó al comité paralelo, nació en noviembre de 1984 en la región de Tuxtepec y estuvo presidido por el profesor Adelfo Cortés Girón.

[45] Célebre, por los problemas que causó, fue el paso de la administración del profesor Jesús Contreras Muñoz y su equipo de michoacanos. Dos años después, una movilización magisterial lo retuvo secuestrado varios días en el edificio de la USED. Alberto Arnaut señala que desde fines de la administración de Solana la SEP comenzó a ceder delegaciones al SNTE; esa tendencia, temporalmente detenida por Reyes Heroles, se vigorizó con González Avelar. Concluye: "Al término del sexenio 1982-1988 se calculaba que alrededor de 40% de las delegaciones estaba en manos de personal del sindicato". Véase A. Arnaut, *loc. cit.*

rrupción. La respuesta fue contraria a la que se esperaba, pues se aceleró el reagrupamiento de "los democráticos", quienes consideraron esa etapa como de "resistencia".

Por otro lado y a escala nacional, con la entrega al SNTE de puestos de dirección en las Usedes —después transformadas en Servicios Coordinados de Educación Pública en los estados— el proceso descentralizador se canceló en los hechos.[46]

Respecto del proceso descentralizador, formalizado en los decretos del 3 de agosto de ese 1993 y del 19 de marzo de 1984, la Sección 22, acorde con la postura de la CNTE, manifestó su rechazo público a tal medida y lo incluyó como consigna en cuanto manifiesto o pliego de demandas se elaboró en aquella época.[47]

El repudio se fundaba en que esa medida no era más que una de las expresiones de las políticas de austeridad impulsadas por el régimen federal de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, y que con ellas el Estado mexicano tendía a incumplir su obligación de brindar educación a la población en general. Se afirmaba que en caso de aplicarse profundizaría los desequilibrios educativos entre las entidades. En ese marco se cuestionó también la implantación del servicio civil de carrera entre los trabajadores de la USED.[48]

Incluso la organización seccional fue más allá del discurso y convocó a una primera movilización en la ciudad de Oaxaca a fin de protestar contra el decreto que sancionaba la puesta en marcha de la descentralización educativa.[49]

Por otra parte, cabe mencionar que a principios de 1984 la dirección sindical de la 22 acordó hacer circular entre las bases un documento escrito por

[46] Gilberto Guevara Niebla (comp.), *La catástrofe silenciosa*, México, FCE, 1992, p. 169.

[47] Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, "Propuestas de descentralización del Estado Mexicano", en C. Bazdresch *et al.* (comps.), *op. cit.*, pp. 433-434.

[48] Entre los materiales que circularon en Oaxaca puede considerarse como pionero el artículo de Rosalío Wences Reza, "La descentralización de la educación en México", publicado en el semanario *Hora Cero*, de amplia difusión entre los cuadros medios magisteriales. Véase *Hora Cero*, Oaxaca, núm. 62, 22 de diciembre de 1982, pp. 5 y 6; también los trabajos de Samael Hernández Ruiz y de quien esto escribe, publicados en el número 80 del mismo periódico, correspondiente al 7 de septiembre de 1983; y el artículo de Víctor Raúl Martínez Vásquez, "En torno de una mesa redonda imaginaria. Crónica de la descentralización educativa", en el núm. 95, 25 de enero de 1984.

[49] El secretario de relaciones de la sección magisterial afirmó que la organización gremial no estaba dispuesta a aceptar como patrones al gobernador o el presidente municipal, toda vez que esas instancias no contaban con los recursos económicos básicos para mantener en funcionamiento al sistema educativo de cada una de las entidades. Véase *El Imparcial*, Oaxaca, 24 y 28 de agosto de 1983, p. 1.

el responsable de la Unidad de Investigación Educativa de la USED, a fin de iniciar la discusión de una propuesta educativa del magisterio oaxaqueño; sin embargo, la dinámica política sindical que llevó a pedir la salida de otro de los directores de la Usede y los conflictos con Vanguardia Revolucionaria pospusieron la ejecución de esta actividad.[50]

La primavera de 1989 y la movilización nacional

Desde 1988 las posiciones en el interior del veterano comité seccional (electo en 1982) se habían polarizado en dos direcciones respecto de la sucesión sindical: la primera postulaba que no había otra salida fuera de aceptar la integración con Vanguardia Revolucionaria en el nuevo comité, y la segunda se mantenía dentro del espíritu de las movilizaciones de años anteriores, en el sentido de que si alguna corriente aspiraba a obtener carteras, debía demostrar su importancia en el congreso con la presencia de delegados efectivos.

Como en ocasiones anteriores y habiendo fijado ya la fecha y expedida la convocatoria para el congreso seccional, para la primera decena de febrero de 1989, la representación del CEN del SNTE presionó hasta el último momento para que la asamblea de delegados instalados en un nuevo "precongreso" aceptara la propuesta de integración. Como no logró su objetivo, dejó nuevamente en suspenso los efectos de la convocatoria.

Un hecho que vino a complicar momentáneamente las cosas fue que el secretario general, al ver que la mayoría se pronunciaba en contra del llamado comité de composición, se desligó del asunto y se retiró de la presidencia de los debates junto con la parte del CES que simpatizaba con su propuesta. Hubo que continuar el desarrollo de los trabajos y formar un nuevo comité seccional; sin embargo, ante la suspensión del evento estatutario, el CEN del SNTE decidió prorrogar el mandato del CES anterior.

La decisión de la asamblea fue que los integrantes de ambos comités, el electo y el ratificado, se integraran en un equipo de trabajo. Los jaloneos no se hicieron esperar, pues los "viejos" no querían la sombra de los "nuevos". Esa situación se superó poco tiempo después, cuando la 22 decidió participar en las movilizaciones convocadas por la CNTE en la ciudad de México y la dirección política recayó en el cuadro dirigente recién electo.

Las noticias de la caída de Carlos Jonguitud Barrios, asesor vitalicio del SNTE, y el reemplazo del secretario general por Elba Esther Gordillo, fueron

[50] Véase Samael Hernández Ruiz, "Consideraciones para la formulación de un proyecto alternativo de educación para el estado de Oaxaca", *Hora Cero*, Oaxaca, núm. 99, 7 de marzo de 1984, p. 7; 24 de marzo, p. 10; 2 de mayo, pp. 5 y 10.

el acicate para que, como en el 86, el magisterio oaxaqueño se trasladara masivamente a la ciudad de México. Solamente que, a diferencia de los años de la "soledad de perro", las fuerzas movilizadas eran muchas más que las imaginadas por los propios activistas de la CNTE.[51]

El surgimiento de la Comisión Ejecutiva

Como logros concretos de las jornadas de abril-mayo de 1989, la Sección 22 obtuvo el reconocimiento de su dirección, que había sido elegida en febrero por medio del mecanismo de Comisión Ejecutiva, sin que en esta ocasión asistiera representante alguno del CEN. El 12 de mayo del año en curso, se trasladó a Oaxaca la flamante secretaria general del SNTE, y en el vetusto edificio de la sección dio posesión al nuevo cuadro dirigente; luego, seguida de una muchedumbre que la abucheaba, se trasladó a la casa de gobierno, donde acompañada de la Comisión Ejecutiva se entrevistó con el gobernador Heladio Ramírez López.[52]

Los vanguardistas oaxaqueños, ante los cambios tan bruscos en el panorama nacional, quedaron totalmente a la defensiva y a la deriva, pues Elba Esther Gordillo no les brindó el apoyo que esperaban, así que no tuvieron más remedio que buscar su reubicación laboral, pues con motivo del conflicto sindical varios centenares de docentes de esa corriente estaban "desubicados". Todavía intentaron una medida de fuerza contra la dirección sindical cuando ésta iniciaba su gestión, pero fracasaron.

Una de las tareas inmediatas que correspondieron a la nueva dirección fue tratar de normalizar la prestación de los servicios educativos en la entidad. Por su parte, el titular de la SEP, Manuel Bartlett, renovó al director de los ya Servicios Coordinados y le encomendó desplegar una política "dura" ante la sección sindical.

La Comisión Ejecutiva y sus propuestas educativas; la educación alternativa. Desde el precongreso de febrero de 1989 se tomó el acuerdo de integrar una comisión que trabajara en el proyecto de educación alternativa, acuerdo que fue ratificado en el congreso extraordinario de 1990. Ya en funciones, la Comisión Ejecutiva, por boca de su titular, un activista veterano del movimiento magisterial, llamó a los docentes oaxaqueños a recuperar su materia de trabajo: junto con las demandas económicas era necesario dar un

[51] La novedad principal, por su importancia numérica y geográfica, la constituía la incorporación de la Sección 9 del Distrito Federal a las filas de la disidencia. Véase Luis Hernández, "Maestros: jaque al rey", *El Cotidiano*, México, marzo-abril de 1989, núm. 28, pp. 30-35.

[52] Luis Hernández, "Maestros: del gambito de dama al jaque mate", *El Cotidiano*, México, julio-agosto de 1989, núm. 30, pp. 55-58.

lugar a la reflexión sobre la práctica docente y buscar los medios para mejorarla como una respuesta al Programa de Modernización Educativa 1989-1994, postulado por la SEP. Así se fue gestando el que se llamaría Proyecto de Educación Alternativa (PEA).[53]

Para aclarar conceptos y sensibilizar a los cuadros sindicales se celebraron asambleas estatales donde se invitó a algunos investigadores para que informaran a los asistentes sobre el programa oficial de modernización educativa, se integró una comisión ex profeso, y se difundieron las fases que abarcaba el citado proyecto sindical.

En el proyecto inicial se presentaba una primera etapa de sensibilización entre maestros y padres de familia acerca de los problemas educativos; en seguida se pasaba a una fase de investigación, reflexión y discusión de la problemática educativa, cuyos elementos provendrían de la aplicación de una encuesta participativa; se partiría de ahí a la formulación de propuestas, las cuales deberían presentarse, discutirse y sistematizarse en un encuentro estatal de educación alternativa; los acuerdos obtenidos en forma de anteproyecto retornarían a las bases para su revisión, crítica y mejoramiento; la siguiente fase sería la celebración del primer congreso estatal de educación alternativa, en el cual se discutiría el anteproyecto con las reformas que sugirieran, para arribar a un documento más acabado que pudiera considerarse como proyecto de educación alternativa. Por último se aplicaría, se le daría seguimiento y se sometería a evaluaciones en cada uno de los niveles educativos que forman el sistema de educación básica en la entidad.[54]

El desarrollo de este proceso fue sin duda desigual en los distintos ámbitos: la Coalición de Promotores y Maestros Bilingües tomó en serio el trabajo y se dio a la tarea de organizar encuentros regionales, mientras que en otras áreas prácticamente no se pudo hacer nada. Mientras tanto, continuaron celebrándose las reuniones estatales para ampliar la sensibilización, hasta que mientras transcurría una de ellas fue asesinado misteriosamente, en las inmediaciones del local donde se llevaba a cabo, un agente de seguridad que realizaba labores de información; a partir de ese hecho, al que fue ajeno el magisterio, la asistencia a las reuniones posteriores disminuyó. Sin

[53] En los años ochenta, el profesor Aristarco Aquino, presidente de la Comisión Ejecutiva, fue una figura destacada en la promoción de una actividad académica en la zona escolar 08. Uno de los acuerdos tomados en los trabajos del congreso extraordinario de febrero de 1990 fue rechazar el Programa de la Modernización Educativa, porque en su elaboración e implantación no habían sido tomados en cuenta los trabajadores de la educación; además, porque ocultándose tras el eficientismo se pretende controlar a la insurgencia sindical y reducir su influencia a los límites de las entidades federativas. Véase *Alternativa*, Oaxaca, marzo de 1990, año 1, núm. 2, p. 1.

[54] Véase *Educación Alternativa*, Oaxaca, junio-julio de 1990, año 1, núm. 1, pp. 2-19.

embargo en el lapso que duró la gestión de la Comisión Ejecutiva se celebraron cuatro asambleas estatales con ese propósito.[55]

Independientemente de que los logros no fueran lo que esperaban los promotores, pues se partió de la inexistencia de una tradición de estudio y reflexión colectiva entre el grueso de los docentes oaxaqueños, el saldo fue positivo, ya que se emprendió la experimentación de las técnicas Freinet en algunas escuelas primarias rurales de la costa y los valles centrales, gracias al trabajo de maestros pertenecientes al Movimiento Mexicano para la Escuela Moderna (MMEM), recién llegados a Oaxaca, y se logró la publicación de un par de revistas especializadas en temas educativos; la primera, *Educación Alternativa*, fue editada por la Comisión Ejecutiva; y *Educación...?*, fue el órgano informativo de la Coalición de Maestros y Promotores Bilingües del estado de Oaxaca.[56]

Se imprimieron además los *Discursos a la nación mexicana sobre la educación nacional* del profesor oaxaqueño Abraham Castellanos, y de Adalberto Carriedo, *Dos relatos de la independencia en Oaxaca*, obras con las que se inició la colección Nuestros Maestros.[57]

Además, en las páginas de *Alternativa* se incluyeron aportaciones de especialistas educativos como Gilberto Guevara Niebla y Olac Fuentes Molinar —este último recién integrado a la Fundación SNTE—, que originalmente fueron publicadas en *La Jornada*. Además, en este periodo la dirección sindical fomentó la distribución y conocimiento de revistas como *Cero en conducta* y la naciente *Hojas*, ambas publicadas en la ciudad de México, entre un grupo numeroso de maestros oaxaqueños.[58]

[55] En el informe sobre el PEA presentado ante el precongreso de enero de 1992, en el rubro de limitaciones se mencionaban: problemas con la información sobre qué era el proyecto; resistencia de maestros, de directores y supervisores para discutir lo relativo a la materia de trabajo; la falta de compromiso con el proyecto tanto de los supervisores como de los directores, a pesar de militar en el movimiento democrático; la carencia de un equipo técnico-pedagógico dedicado en tiempo completo a esa tarea; carencia de recursos económicos suficientes para la puesta en práctica del PEA. *Alternativa*, Oaxaca, diciembre de 1991, año 2, núm. 10, p. 9.

[56] En el primer caso se editaron tres números y dos separatas; en el otro se publicaron dos.

[57] La intención era fortalecer la cultura pedagógica e histórica de los profesores oaxaqueños, mediante la recuperación de significativas aportaciones intelectuales de docentes locales, como las del profesor Castellanos, discípulo distinguido de Enrique C. Rébsamen. Sin embargo, los tiempos sindicales no dieron para más de dos títulos.

[58] Véase por ejemplo: Olac Fuentes Molinar, "Descentralización educativa: riesgos a considerar", ponencia del autor en el Encuentro Internacional de Trabajadores de la Educación, celebrado en julio de 1990, reproducido en *Alternativa*, Oaxaca, septiembre de 1990, año 1, núm. 6, p. 2. A la distancia resulta ilustrativo un fragmento de su intervención: "de descentralizarse la educación, su atención no puede, de ninguna manera, quedar sujeta a los recursos financieros y humanos que cada estado puede allegarse, sino que sería necesaria la constitución de un fondo federal dedicado a refinanciar y apoyar considerablemente el esfuerzo educativo en

En ese periodo de 1989 a 1992 se realizaron varios encuentros de intercambio de experiencias educativas en el medio indígena, que involucraron a la Coalición de Promotores y Maestros Bilingües, el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, el Instituto Nacional Indigenista, la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca.[59]

Reacciones oficiales. Las autoridades de la SEP no tomaron en serio el proyecto de *Educación Alternativa*, pues el mismo titular del ramo, ante una mención que se hizo sobre el tema en una sesión de trabajo entre la SEP y la Comisión Ejecutiva celebrada en Oaxaca, declaró que no conocía otra educación que la sancionada por el artículo 3° de la Constitución.

El CEN del SNTE se concretó a apoyar la impresión de *Educación Alternativa* en los talleres oficiales del SNTE y nada más. En el interior del gremio magisterial tampoco despertó mayor entusiasmo; si bien las resistencias fueron desiguales dependiendo de los espacios educativos de que se tratara, no generó un movimiento amplio, tal vez porque las preocupaciones por los asuntos gremiales absorbieron la atención de los docentes. De ahí que la reflexión sobre la materia de trabajo y su mejoramiento quedara como una asignatura pendiente para los maestros oaxaqueños.

El recambio sindical

A diferencia de lo sucedido en el pasado, al concluir el periodo de gestión de la Comisión Ejecutiva, el CEN del SNTE expidió la convocatoria para el congreso seccional, el cual, después de realizado el precongreso de rigor, se llevó a cabo sin contratiempos en enero de 1992. Como detalle significativo vale señalar que al acto concurrieron algunos delegados que en la década anterior habían militado en "Vanguardia" pero que entonces fueron designados por sus bases; a ninguno de ellos se le coartó el paso o se le restringió el uso de la palabra.

En esta ocasión se discutieron ponencias relativas a la modernización educativa y a la defensa de la escuela pública. En ambos documentos se ex-

---

todo el país, pero particularmente en aquellas entidades donde las necesidades de crecimiento son mayores. Entidades como Oaxaca, como Chiapas, como Michoacán no podrán afrontar sus necesidades educativas en un régimen estrictamente descentralizado sin soporte federal".

[59] Los puntos del temario del encuentro celebrado en 1990 son significativos: educación no escolarizada (brigadas de desarrollo y programa de la mujer indígena); educación no escolarizada y cultura popular; formación profesional del personal bilingüe; políticas del lenguaje en México (*Alternativa*, Oaxaca, marzo de 1990, año 1, núm. 2, p. 7).

pusieron las preocupaciones de la organización sindical en ese momento; un párrafo es ilustrativo:

> Ante los cambios y riesgos que se avecinan: Reforma al artículo tercero, descentralización educativa, modificación de planes y programas, tal vez nuevas relaciones laborales y profesionales, etcétera, debemos estar preparados para enfrentarlos de manera unitaria y con argumentos válidos que obliguen a las autoridades a rectificar el camino.[60]

No hubo que esperar mucho tiempo para experimentar los nuevos vientos de la descentralización educativa, bautizada oficialmente por la administración salinista como "federalización educativa".

El Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal en Oaxaca

Un vistazo a algunos indicadores educativos de Oaxaca previos al 18 de mayo de 1992

Decir que el sistema educativo oaxaqueño pasó por una fase de crecimiento de la matrícula más o menos sostenida, así como de creación de nuevos servicios, y que fue posible percibir tal expansión hacia fines de la década de los setenta, no resulta ser un planteamiento del todo original, toda vez que esa tendencia no fue exclusiva de la entidad sureña, sino que se observa de manera general en todo el país, asociada a la puesta en marcha del programa "Educación para todos", que impulsó la Secretaría de Educación Pública en tiempos del presidente José López Portillo.

Por ejemplo, en Oaxaca el nivel de educación preescolar tendió a abandonar el perfil predominantemente urbano y marginal que lo caracterizaba; incluso se fundaron los primeros centros normalistas locales para atender a esa franja de la población infantil a principios de los ochenta.

Fue en aquellos años cuando emergió vigorosamente en la entidad la modalidad de la educación indígena, tanto en preescolar como en primaria, al grado de que en preescolar, en el ciclo 1980-1981, 59% de la matrícula correspondía a la captada en los denominados "centros de castellanización", en tanto 40% acudía a los llamados "jardines de niños". Una década después la proporción se invirtió: 55% de la matrícula correspondía a preescolar formal,

[60] *Alternativa*, diciembre de 1991, núm. 10, p. 7.

en tanto que en preescolar indígena se ubicaba 44%; el 1% restante se repartía entre las modalidades ofrecidas por particulares y el Conafe.[61]

Para darnos una idea del tamaño del nivel de preescolar, de acuerdo con el censo de población de 1990, de cada 100 niños oaxaqueños de 4 a 5 años, solamente 62 formaban parte de alguna de las modalidades de preescolar, en tanto que el resto no era captado por el aparato escolar.[62]

Respecto de la educación primaria, el crecimiento constante del que hemos hablado es aquí particularmente claro; así, entre 1970 y 1980 la matrícula creció en 51% y el número de docentes lo hizo en 69%. Ese dinamismo disminuyó en la siguiente década (1980-1990) al crecer sólo 11%, en tanto que la proporción de docentes se incrementó 54 por ciento.[63]

De acuerdo también con los datos del censo de 1990, advertimos que de 100 niños cuyas edades oscilaban entre 6 y 14 años, 76 estaban inscritos en algunas de las modalidades que ofrecía la educación primaria, cifra menor al promedio nacional, que era de 87 por ciento.[64]

Esa cifra variaba en las ocho regiones y los 30 ex distritos en que se divide el estado, de tal manera que en la capital y sus alrededores el promedio era 86 de cada 100 infantes, en tanto que en Pochutla, en la región de la Costa, era de 65% y en Juxtlahuaca, en la Mixteca, era de 57 por ciento.[65]

Al revisarse las tasas de escolarización por edad, en la mayor parte de la entidad oaxaqueña, en particular en las zonas rurales e indígenas, los niños se matriculaban en primer grado entre los 7 y 8 años, lo que habla de un ingreso tardío.

Respecto de la eficiencia terminal, en el ciclo escolar 1991-1992, solamente 44 alumnos de 100 inscritos seis años antes (1986-1987) concluyeron el ciclo de educación primaria, promedio menor al registrado nacionalmente. El análisis por regiones muestra que el Istmo, la Mixteca, Tuxtepec y los valles centrales superaban el dato estatal, en tanto la Cañada, la Costa, la Sierra Norte y la Sierra Sur quedaban por debajo.[66]

Si se observan los porcentajes fijándose en las diversas modalidades de atención, se advierte que la eficiencia terminal estatal en primaria formal era de 48%, en tanto que en educación indígena descendía a 29% y llegaba a 88% en las escuelas particulares, aunque esta última modalidad apenas cap-

[61] Teresa Altamirano *et al.*, *Hacia una caracterización de los desequilibrios educativos en el estado de Oaxaca del nivel de educación básica (primera aproximación)*, Oaxaca, Cedes-22 / SFE, p. 6.

[62] El censo de 1990 registraba a 185 392 niños en edades de 4 y 5 años, de los que 114 812 estaban inscritos en preescolar; *ibid.*, p. 7.

[63] *Ibid.*, pp. 8-9.

[64] *Ibid.*, p. 9.

[65] *Ibid.*, p. 10.

[66] *Ibid.*, pp. 12-13.

taba 1% de la demanda global. Los desequilibrios se tornan más agudos si el análisis se desagrega por distritos o municipios.

Otro dato significativo es que, según cifras del ciclo 1990-1991, 29% de los egresados de primaria ya no continuó dentro del sistema educativo.

Las escuelas secundarias crecieron en sus modalidades agropecuaria e industrial en los primeros años de la década de los setenta; luego, desde los ochenta, la modalidad que registró un incremento mayor fue la de telesecundarias. Por ejemplo, de 1990 a 1994 los servicios pasaron de 378 a 636.[67]

En relación con la eficiencia terminal, de 100 niños que ingresaron a secundarias técnicas en el ciclo 1986-1987 egresaron 63 tres años después (ciclo 1988-1989); en tanto concluyeron 57 en las secundarias generales y 75 de los inscritos en la modalidad de telesecundaria.[68]

La firma del Acuerdo y el contexto político local

En los días previos al 18 de mayo de 1992, las relaciones entre la nueva dirigencia de la Sección 22 y las autoridades de los Servicios Coordinados de Educación Pública (SCEP) no pasaban por su mejor momento. Para los sindicalistas, la actitud que mantenía la autoridad educativa era un signo palpable de que no tenía voluntad para solucionar los problemas pendientes.

He aquí un caso ilustrativo: los docentes de educación indígena, pertenecientes al llamado "Plan piloto" se habían declarado en plantón e instalado una huelga de hambre frente al palacio de gobierno en protesta por la decisión del titular de los SCEP, profesor Óscar Hugo Hernández Yáñez, quien pretendía introducir cambios en su organización administrativa interna. La disposición oficial que había causado inconformidad fue suspendida 48 horas antes de la reunión que tendría lugar en la ciudad de México.[69]

Por su parte el gobernador del estado, licenciado Heladio Ramírez López, en su intervención en la ceremonia oficial del día del maestro, puso énfasis al expresar que en Oaxaca era ése el momento de recuperar el tiempo perdido, encauzar voluntades, realizar sueños y salvar las distancias marcadas entre la sociedad y sus maestros.[70]

[67] Cuando las comunidades solicitan el servicio educativo, demandan en primer lugar la modalidad de secundaria técnica, luego su preferencia se inclina por la secundaria general y al último por la telesecundaria.

[68] *Ibid.*, pp. 18-20.

[69] En este momento se puede pensar que el desistir de la pretensión oficial tuvo relación con los acontecimientos que estaban por ocurrir; además, dado lo aguerrido del contingente magisterial, resultaba mejor marcar una tregua.

[70] *El Imparcial*, Oaxaca, 16 de mayo de 1992, p. 1.

La posibilidad de que se aplicaran cambios en el terreno de la educación flotaba en el ambiente: un comentarista local escribió que según todos los indicios la entidad oaxaqueña sería una de las primeras en donde se implantaría la descentralización educativa.[71]

El 19 de mayo se reprodujo íntegro en los diarios de mayor circulación local el texto del Acuerdo Nacional signado, apenas un día atrás, por los titulares de la SEP, el SNTE y los gobernadores de los 31 estados del país en la ciudad de México.[72]

Por medio de este Acuerdo se transferían al control del gobierno del estado los servicios educativos pertenecientes al nivel de educación básica, que en el caso de Oaxaca —para darnos una idea de su magnitud— constituían 93% de los 7807 centros escolares públicos —desde los Centros de Desarrollo Infantil (Cendis) hasta escuelas normales—, 98% de los 30777 docentes adscritos; 97% de los 38481 grupos y 99% del total de la matrícula, que para entonces era de 818 665 alumnos.[73]

Luego de difundirse ampliamente la noticia, por prensa, radio y televisión, aparecieron las opiniones optimistas en torno al evento citado; corrieron a cuenta del director del Tecnológico de Oaxaca, de representantes de la iniciativa privada y de las llamadas escuelas religiosas.[74]

La percepción inicial del alcance del acuerdo fue diversa, y no faltó quien viera lo que quería ver; como, por ejemplo, un periodista comentaba que si debido al empecinamiento del SNTE no había podido darse la descentralización —aunque sin aclarar qué entendía por ese concepto—, sí, en cambio, se había logrado la federalización, que permitiría a los gobiernos estatales y municipales hacer cambios en los programas educativos, siempre que no fueran en contra de la línea trazada por la SEP. Recibirían partidas especiales, transferencia de recursos y aportaciones fiscales a fin de hacer frente a las necesidades del sector, al tiempo que se crearía una secretaría de educación pública estatal muy influyente.

[71] En este proceso se entendía que los gobiernos estatales se harían responsables de planificar, administrar y operar los recursos destinados a la educación, para responder a las necesidades regionales. Por otro lado, se avizoraban la pulverización del Sindicato Nacional, mayor interés por corromper a los líderes magisteriales, y por ofrecer entre los cuadros medios de la política local mayores espacios para los "dirigentes" del gremio magisterial. *Noticias*, Oaxaca, 17 de mayo de 1992, p. 1.

[72] *Ibid.*, pp. 3-5C.

[73] Los porcentajes, que fueron elaborados con base en los datos estadísticos, se tomaron de *Educación, estadística básica. Serie histórica, fin de cursos 1990-1995*, t. I, Oaxaca, Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca / IEEPO, 1995.

[74] *Noticias*, 19 de mayo de 1992. Tales declaraciones correspondieron al director del Instituto Tecnológico de Oaxaca (ITO) y al presidente del Consejo Nacional de Comercio Exterior en Oaxaca.

Por lo que hace a la entidad, hasta antes de la firma del ANMEB, el gobierno oaxaqueño no controlaba ningún servicio educativo de educación básica, y limitaba su intervención al nivel medio superior, con los Colegios de Bachilleres (Cobaos). En cambio, intervenía en los asuntos relativos a educación valiéndose de la mediación política que realizaba la Secretaría General de Gobierno.

Los datos siguientes dan idea de la magnitud de la transferencia. Según cifras del *Anuario Estadístico* estatal, relativas al ciclo 1991-1992, de un total de 7 807 servicios educativos de educación básica y normal, atendidos por 30 777 docentes, con 38 481 grupos y una matrícula de 818 665 alumnos, pasaron a control estatal 7 297 escuelas (93%) con 30 248 docentes (98%), 37 144 grupos (97%) y 812 356 escolares (99 por ciento).[75]

Una vez suscritos los acuerdos en México, entre ellos el signado con el CEN del SNTE donde se reconocía a la organización nacional como titular de las relaciones laborales, el gobernador oaxaqueño se dio a la tarea de estrechar relaciones con la dirigencia sindical, y el día 20 del mismo mes le entregó 2 500 millones de pesos a fin de que los maestros crearan un fideicomiso para cubrir las necesidades más urgentes del gremio mediante los llamados "créditos a la palabra".[76]

Esa entrega de recursos marcó un parteaguas en la historia de las relaciones entre la Sección 22 y el gobierno estatal, pues hasta ese momento la administración pública estatal se había mostrado reacia a proporcionar dinero alguno de las arcas locales a los mentores.

Entre el alud de elogios a la medida del gobierno salinista, no faltó periodista que preguntara en dónde estaban los cuadros técnico-administrativos del gobierno oaxaqueño que se encargarían del "paquete" descentralizador, toda vez que no había tradición al respecto; alguien más externó sus buenos deseos de que los burócratas locales pudieran con el paquete.[77]

Consciente de que los cuadros técnicos no se improvisaban de la noche a la mañana, y sobre todo teniendo en cuenta que el régimen que encabezaba vivía el ocaso de su gestión gubernamental, Heladio Ramírez dejó en manos del secretario general de gobierno el dar los primeros pasos. Con ello cancelaba las especulaciones acerca de quién o quiénes eran los candidatos más idóneos para el cargo.[78]

[75] *Anuario estadístico del estado de Oaxaca. Edición de 1993*, Aguascalientes, 1993, pp. 299 y 302.

[76] *Noticias*, 21 de mayo de 1992, p. 1.

[77] *Ibid.*, 19 y 21 de mayo de 1992.

[78] Isidoro Yescas señalaba para cubrirlo al ex rector de la UABJO, abogado Concha Viloria; a un ex funcionario de altos vuelos en la SEP: José Antonio Carranza; y hasta a un ex dirigente magisterial, Pedro Martínez Noriega. *Noticias*, 21 de mayo de 1992, p. 5C.

Resulta claro que el gobierno heladista tenía como prioridad evitar conflictos con la dirección sindical, pues, de acuerdo con informantes oficiosos, se esperaba que la reacción primaria de los contingentes influenciados por la CNTE fuera el rechazo frontal de la medida federalizadora. El mismo gobernador sostuvo en los siguientes días varias entrevistas con los dirigentes seccionales, entregó una casa habitación en la ciudad para uso de los maestros jubilados, y dinero adicional para apoyar la jubilación de los últimos 70 profesores con años "federalizados". Asimismo, el mandatario prometió la entrega de otro terreno para la central de abasto magisterial y uno más para la Normal Superior.[79]

En tanto el gobernador declaraba que la federalización se realizaría sin precipitaciones ni atropellos, el secretario de gobierno expresaba en todos los actos que presidía que las conquistas sindicales eran intocables y ninguna dejaría de cumplirse.[80]

Por su parte, y de acuerdo con los usos y costumbres de la Sección 22, fue convocada la asamblea estatal —como se llama al pleno mensual de secretarios generales— a fin de fijar una posición unitaria. La plenaria decidió demandar de las autoridades la obligatoriedad del ciclo de tres grados en preescolar, la conservación del carácter nacional del SNTE, aumento salarial a los llamados trabajadores no-docentes, toda la información existente sobre el nuevo proyecto educativo y, además, pugnar por la reorganización de la CNTE a fin de enfrentar a la descentralización educativa.[81]

La creación del Instituto Estatal de Educación Pública del estado de Oaxaca

Mientras, en los periódicos locales y en las oficinas educativas se especulaba acerca de cuál sería la instancia que vendría a sustituir a los Servicios Coordinados de Educación Pública. Las interrogantes pronto tuvieron respuesta, cuando el 22 de mayo el Congreso local aprobó el decreto que autorizaba al gobierno oaxaqueño a ejercer la federalización educativa, tal como se había establecido días antes en la ciudad de México, con lo cual al gobierno oaxaqueño se le transferiría la prestación del servicio de educación básica.[82]

[79] *Noticias*, 22 de mayo de 1992, p. 1.

[80] *Idem.*

[81] *Ibid.*, 25 de mayo de 1992, pp. 1, 8A.

[82] *Ibid.*, 23 de mayo de 1992; *El Imparcial*, 23 de mayo de 1992. Mientras en Oaxaca se reunía el Congreso, en Puerto Escondido, los días 22 y 23 tuvo lugar la asamblea estatal del magisterio oaxaqueño a la que nos hemos referido con anterioridad.

Tres días después, el 25 de mayo, el Ejecutivo convocó a una reunión pública a la que fueron invitados el pleno del Comité Ejecutivo Seccional, más de 200 presidentes municipales, la Asociación Estatal de Padres de Familia, representantes de la iniciativa privada y los integrantes de los poderes Legislativo y Judicial. Ahí, por boca del gobernador Ramírez López, se anunció la creación del Instituto Estatal de Educación Pública, organismo público de carácter descentralizado que sería la entidad encargada de administrar los más de cinco mil servicios educativos en la entidad.

Además, el mandatario oaxaqueño ratificó que con este cambio no se perderían los derechos, salarios y prestaciones, así como la antigüedad de los trabajadores de la educación en servicio. En su turno, el secretario general del SNTE, autorizado por la Asamblea Estatal para asistir, expresó que el magisterio local estaría atento para defender el carácter público de la educación y evitar que pudiera convertirse en elitista. También fueron oradores en el acto los presidentes de la Coparmex-Oaxaca y de la Asociación Estatal de Padres de Familia, respectivamente.[83]

El llamado periodo de transición

Para dar cumplimiento a la transferencia de los servicios educativos hacia el gobierno del estado, se estableció un periodo de seis meses llamado de transición. El primer paso fue la llegada de una comisión técnica encargada de verificar los inventarios de los más de siete mil centros de trabajo, que debía entregar la SEP al gobierno local, incluidas las áreas en que estaban divididos los antiguos Servicios Coordinados de Educación Pública.[84]

Por otra parte, para concretar los ofrecimientos del gobierno federal en el ANMEB, relativos a la puesta en marcha de programas compensatorios, el presidente de la República anunció a fines del mes de mayo que se destinaría un billón de pesos al llamado programa para abatir el rezago educativo en los cuatro estados de la República que presentaban los desequilibrios educativos más evidentes; entre ellos, como era de esperarse, estaba el estado de Oaxaca. Al acto, celebrado nuevamente en la ciudad de México, asistió el gobernador del estado, acompañado por diputados, presidentes municipales y representantes de organizaciones sociales. Según la prensa, los primeros frutos de ese programa se esperaban a la vuelta de cuatro años.[85]

[83] *El Imparcial*, 26 de mayo de 1992; *El Gráfico*, Oaxaca, 26 de mayo de 1992.

[84] *Noticias*, 28 de mayo de 1992, p. 1.

[85] *Ibid.*, 29 de mayo de 1992, p. 3A. El secretario de la Sección 22 opinó que para una entidad como Oaxaca, con tantas carencias en el terreno educativo, cuatro años parecían pocos; sin embargo, que mucho dependía de la participación magisterial, y que sus propuestas deberían ser escuchadas.

Para echar a andar ese programa en todo el estado, el entonces titular de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León, realizó una visita a Guelatao, en la sierra de Juárez, donde entregó apoyos a supervisores y maestros de educación primaria por 83 400 millones de viejos pesos, cantidad destinada a construir y rehabilitar 1 200 aulas; asimismo, el programa comprendía la entrega de 57 mil paquetes didácticos a 350 mil alumnos de primaria y la instalación de 4 mil bibliotecas en igual número de escuelas. Para el programa de "Escuela digna" se destinaron 9 333 millones de viejos pesos.[86]

El asunto de los cuadros técnicos locales. La intervención de la Secretaría de Gobierno. Los antiguos funcionarios de los Servicios Coordinados, integrantes del equipo del profesor Óscar Hugo Hernández Yáñez, fueron concentrados en la ciudad de México; los sustitutos para las áreas de Administrativos y de Planeación, provenientes de la Contraloría estatal, fueron designados por el titular de la Secretaría de Gobierno, quien acostumbraba pasar buena parte del día en el edificio contiguo a la zona militar. Otros cuadros, con experiencia en el sector, en particular los integrantes del llamado Consejo Estatal Técnico de Educación, fueron llamados a colaborar, dada la novatez de los recién llegados, en las tareas relacionadas con cuestiones pedagógicas y de difusión.[87]

La Sección 22 y el nuevo curso. En San Pablo Guelatao, cuna de Benito Juárez, en el acto presidido por el titular del ramo educativo, el profesor Erangelio Mendoza González, secretario de la Sección 22 del SNTE, manifestó que el gremio que representaba no se inclinaba por una oposición mecánica ni tampoco por una aceptación acrítica del Acuerdo Nacional.

Para una dirección sindical considerada públicamente como "radical" e intransigente, estas palabras reflejaban la tensión interna que se vivía justamente en el cuerpo sindical. Igual que en el pasado y como producto de los choques de los últimos años, existía escepticismo y desconfianza en las propuestas de la SEP; actitud lógica si se considera lo errática que fue la administración de Bartlett en el campo de las propuestas educativas (los famosos "perfiles de desempeño" y la "Prueba operativa").[88]

[86] *Ibid.*, 10 de junio de 1992, pp. 1 y 2.

[87] En esta línea se explica el nombramiento del profesor Gamelí, secretario del CETE, como secretario particular del encargado del IEEPO.

[88] Un artículo que resume el estado de ánimo de la época es el de Etelvina Sandoval y Gisela Salinas, "SNTE y SEP: modernización educativa emergente. La experiencia de los maestros, otra vez ausente", *Hojas*, México, núm. 7, abril de 1992, pp. 12-14; Etelvina Sandoval, "La educación básica y la posibilidad de cambios", *El Cotidiano*, México, noviembre-diciembre de 1992, núm. 51, pp. 27-28.

Por otro lado, los representantes de los mentores oaxaqueños se daban cuenta de que la descentralización tan traída y llevada había llegado para quedarse y que ante tal situación la intransigencia a ultranza no era la medida más inteligente.

En los primeros tiempos de la federalización, la Sección 22 no dejó de expresar su desacuerdo por la forma en que ésta fue decretada e impulsada, de ahí el origen de su rechazo político, pero realizó un intento serio para superar la oposición por sistema y así, como producto de alguna asamblea estatal, llegó al acuerdo de que lo educativo debía ser una preocupación central de los maestros locales y la sección debía tener puntos de vista propios sobre la conducción del proceso.[89] Una de las consecuencias prácticas fue el acuerdo para la integración de un cuerpo académico colegiado encargado de ofrecer propuestas en el terreno educativo.[90]

Al mismo tiempo, la organización gremial decidió exigir a las autoridades locales la participación del magisterio en los asuntos educativos, laborales y profesionales, a partir del ofrecimiento hecho por Heladio Ramírez para que algunos docentes se incorporaran a las jerarquías directivas.[91]

Uno de los aspectos del ANMEB que causaba particular recelo fue el relativo a los consejos municipales de educación, que fueron considerados en el seno del gremio como mecanismos de control hacia los propios docentes, incluso así fue visto y aplaudido el hecho por algunos periodistas locales.[92]

Otra preocupación fue la relativa a la seguridad social y a la situación laboral de los trabajadores de la educación. En los siguientes meses se trató de responder a esas preocupaciones.

Motivo de discusión fue también lo relativo a los dineros aportados por el gobierno para el fideicomiso "préstamos a la palabra", pues se consideró éste como un mecanismo tendiente a cooptar y mediatizar la insurgencia sindical.

En el tiempo electoral de 1992, los candidatos en campaña se refirieron a los acontecimientos magisteriales y a la prioridad que en sus respectivos gobiernos tendría el asunto educativo; el candidato del PRD llamó pública-

[89] Según un documento sindical, se presentaron tres opciones: el rechazo por el rechazo mismo; la aceptación y firma del convenio estatal, y la participación con propuestas propias en el proyecto estatal. Esta última opción fue aceptada por la Asamblea Estatal.

[90] Éste fue el origen del CEDE. *Noticias*, 15 de junio de 1992, p. 3A.

[91] En esa línea se ubica la minuta de acuerdos celebrada entre la Sección 22 y la Secretaría de Gobierno el 28 de octubre de 1992, donde se aceptó la intervención sindical para el nombramiento de jefes de las áreas educativas en educación básica. Para algún funcionario del sector educativo, la declaración del gobernador y la firma de la minuta por la representación gubernamental fueron el precio pagado a cambio de que el gremio magisterial reconociera tácitamente la validez del ANMEB.

[92] *Noticias*, 15 de junio de 1992, p. 4A.

mente a los docentes para que, como mecanismo para responder a un posible fraude, se convirtieran en representantes de casilla de su partido.

El programa emergente de actualización. Otra de las temáticas que abordaba el Acuerdo Nacional era la relativa a la actualización docente, y para avanzar de una vez, desde la SEP se diseñó el programa emergente de actualización docente, que se puso en marcha en el mes de agosto de 1992, con el fin de preparar a los profesores en el manejo de nuevos programas y nuevos enfoques.

En la práctica, los trabajos realizados mostraron sus limitaciones; una de ellas fue la propia de los equipos de capacitadores, que fueron rebasados por los contenidos y enfoques que habrían de difundir, pues no los manejaban con suficiencia. En más de una sede los capacitadores fueron cuestionados por los maestros asistentes. Un problema adicional que agravó las cosas fue que los materiales no estuvieron listos a tiempo y con ese motivo buen número de capacitadores no pudo desempeñar cabalmente su función, de tal manera que los cursos se impartieron de manera errática, con el consiguiente escepticismo de los docentes hacia la nueva propuesta que repetía el esquema tradicional del efecto multiplicador que termina en "teléfono descompuesto".[93]

La polémica de los nuevos libros de historia y su repercusión en el gremio magisterial. Acorde con el estilo personal de gobernar del Ejecutivo federal y como una muestra de que los cambios tocaban aspectos sustantivos, en el verano de 1992, se presentaron en la ciudad de México con todo "bombo y platillo" los nuevos libros de historia de México para 4°, 5° y 6° grados de instrucción primaria, con los que los niños mexicanos —se dijo— volverían a estudiar sistemáticamente historia patria, después de muchos años de "ciencias sociales". Para dar mayor realce al asunto, la SEP declaró que el ciclo escolar 1992-1993 estaría dedicado a la recuperación de la historia nacional.[94]

Sin embargo, muy pronto el gozo se fue al pozo y los textos coordinados por los prestigiados académicos Enrique Florescano y Héctor Aguilar Camín se vieron envueltos en una apasionada polémica cuyo alcance inundó las páginas de los periódicos y fue objeto de atención de otros medios de comunicación masiva.[95]

[93] Una crítica elaborada por docentes de varias secundarias del ex distrito de Etla enumera muchas de las dificultades que se presentaron en los cursos de agosto. Véase *Cambio*, Oaxaca, 5-11 de septiembre de 1992, año II, núm. 113, p. 2.

[94] "Nuevos libros de historia de México para primaria, a partir de septiembre. Paso sustantivo que fortalecerá nuestra soberanía, afirmó Salinas", *El Nacional*, México, 5 de agosto de 1992.

[95] En algún artículo, el profesor Martín del Campo señaló que la polémica siempre había acompañado a la aparición de libros de historia y los nuevos no tenían por qué ser la excepción.

En Oaxaca, la Sección 22 señaló que hasta ese momento habían estado ausentes en la discusión las voces magisteriales y se decidió la puesta en marcha de una Primera jornada para el estudio de la historia de México y Oaxaca, en donde se esperaba la participación de los profesores de base de educación primaria.[96]

Al mismo tiempo, por medio del recién fundado Centro de Estudios y Desarrollo Educativo de la Sección 22, se editó una selección de los artículos periodísticos que, a juicio de los compiladores, permitirían a los docentes locales tener una visión panorámica que les permitiera adentrarse en la revisión y evaluación de los textos de historia que debía ampliarse a lo largo de la jornada anunciada.[97]

Desde la perspectiva sindical oaxaqueña, éste fue el primer esfuerzo por someter un tema educativo a la participación de la comunidad docente, en este caso del nivel de primaria. Si bien la respuesta no fue tan amplia como se esperaba y hubo diferencias en la participación de las regiones del estado, de acuerdo con el compromiso asumido por los representantes regionales, por otra parte, pese a la falta de experiencias en este campo, es de destacarse el hecho de que durante tres meses se realizaron seis foros regionales y cinco sectoriales, en donde se presentaron 50 ponencias. Culminaron con un foro de carácter estatal que se celebró en la ciudad de Oaxaca, entre el 9 y el 12 de diciembre de 1992.[98]

Vale decir que, alrededor del 6 de agosto, aparecieron las primeras críticas vertidas por la entonces secretaria general de la Sección 9 (*La Jornada*) y el historiador Gastón García Cantú (*Excélsior*). En Oaxaca, un primer balance de la polémica se publicó en el semanario *Cambio*, 22-28 de agosto de 1992, año II, núm. 111, pp. 21-22. Quien se interese por esta temática desde la perspectiva histórica puede ver Juan A. Ortega y Medina, *Polémicas y ensayos mexicanos en torno a la historia*, México, UNAM, 1970.

[96] *El Imparcial*, Oaxaca, 12 de septiembre de 1992, p. 2; *Cambio*, 3-9 de octubre de 1992, año III, núm. 117, p. 9.

[97] Los artículos seleccionados fueron escritos por la doctora Josefina Zoraida Vásquez, Pablo Latapí, Paco Ignacio Taibo II, José Woldenberg, Luis Javier Garrido y el CEN del SNTE. Véase Cedes-22, *Elementos para una revisión de los textos de historia de México*, Oaxaca, septiembre de 1992, 27 pp. El tiraje fue de 5 000 ejemplares, cifra que hasta el momento no ha sido superada por ningún otro material posterior.

[98] Los materiales conclusivos de cada fase, de acuerdo con el temario de la convocatoria que comprendía cuatro temas, fueron publicados en una Memoria. El diseño de esta jornada fue una respuesta a la propuesta de foros que la comisión SEP-SNTE acordó realizar en la primera quincena de septiembre de 1992, coordinados por el Conalte, por medio de la instancia estatal.

Las propuestas educativas del nuevo Ejecutivo estatal

Las elecciones para gobernador culminaron con el triunfo del candidato del PRI, licenciado Diódoro Carrasco Altamirano, quien tomó posesión del cargo el 1° de diciembre de 1992. En esa fecha, el magisterio organizó una marcha para enarbolar ante el nuevo mandatario sus demandas gremiales. La concentración pasó por el edificio en donde se celebraba la ceremonia, a la que asistió el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.

Desde que se anunció su triunfo, se organizó una comisión específica en torno al mandatario electo para abordar la temática educativa, a fin de ofrecerle una radiografía más precisa de lo que en ese ramo sucedía en la entidad y elaborar el programa de trabajo para el sector.[99]

Sopesando las posibilidades de cada uno de los integrantes de esa comisión, en donde se involucraron distintos grupos de trabajo, se iniciaron las especulaciones en la prensa acerca de quién sería la persona que ocuparía la dirección del Instituto estatal. Con insistencia se mencionaron en las columnas políticas los nombres del ingeniero José Antonio Carranza, del licenciado Ildefonso Zorrilla Cuevas y del profesor Cándido Coheto.[100]

Sin embargo, y como sucede en la política nacional, el designado no salió de los candidatos señalados por los comentaristas de la prensa, y el nombramiento fue para el licenciado José Antonio Hernández Fraguas, hasta entonces legislador estatal y persona cercana al nuevo régimen.[101]

Las líneas de trabajo respecto de la política educativa se esbozaron el primero de diciembre enmarcadas en la "modernización educativa y el fortalecimiento de las identidades culturales".

Extraoficialmente se dijo que en la elaboración del plan detallado participó un equipo de trabajo especializado, coordinado desde la Unidad Ajusco de la Universidad Pedagógica Nacional, bajo la responsabilidad del entonces rector, Maestro Olac Fuentes Molinar.[102]

[99] Resultado de el trabajo de esa comisión son los *Apuntes para un programa estatal de educación, ciencia y tecnología*, Oaxaca, agosto de 1992, documento interno.

[100] El ingeniero, primer director del Tecnológico de Oaxaca, había ocupado la subsecretaría de Planeación de la SEP en los tiempos de Fernando Solana; el segundo, rector de la UABJO por designación de Jesús Reyes Heroles, después de la crisis política de los setenta; el último, jefe del departamento nacional de educación indígena a mediados de los años ochenta.

[101] Los comentarios sobre el nuevo titular del IEEPO coincidieron en que su arribo se debía a la cercanía que mantenía con el titular del Ejecutivo y que su perfil era el de un político, sin mayores relaciones con el sector educativo.

[102] El acercamiento del nuevo gobierno a un equipo técnico especializado que pudiera elaborar propuestas educativas resultaba más conveniente, toda vez que ése era uno de los "vacíos" más significativos en el sector educativo recién descentralizado.

El proceso de federalización educativa en Oaxaca (1993-1996)

El marco legal general y estatal

En los días siguientes al 18 de mayo de 1992, gran cantidad de rumores sustituyó en el gremio magisterial a la discusión racional de los acontecimientos; los temas iban desde la transferencia de la titularidad de las relaciones laborales que pasaron de la SEP a los gobiernos de los estados, hasta el asunto de las prestaciones derivadas del régimen de seguridad social, incluyendo lo referente al reconocimiento del SNTE como titular de las relaciones laborales colectivas de los trabajadores del sistema educativo y la posible atomización del sindicato.[103]

Por su parte, las declaraciones que hicieron las autoridades del ramo en muy distintos ámbitos indicaban que los cambios emprendidos no lesionarían ninguna de las conquistas y prestaciones logradas por los trabajadores de la educación, e incluso el entonces líder nacional del PRI, Genaro Borrego, manifestó su apoyo para preservar el carácter nacional del SNTE; y el PPS demandó legislar para impedir la división magisterial.[104]

Entre la maraña de comentarios suscitados a partir de la firma del ANMEB, algunos analistas de diarios nacionales consideraban que si bien en el Acuerdo, tal como quedó, no se despojaba al SNTE, al menos en lo inmediato, de su carácter nacional y mantenía la titularidad en las relaciones laborales, el marco jurídico existente no era muy seguro en los estados.[105]

A diferencia del pasado, la dirigencia nacional del SNTE, encabezada por Elba Esther Gordillo, no se quedó inmóvil y comenzó a visitar a algunos dirigentes de partidos políticos nacionales, en busca de apoyo.

Respecto de Oaxaca hay que señalar la inexistencia de una ley estatal de educación vigente, ya que la presencia avasalladora de la federación en ese sector la había vuelto innecesaria. Sin embargo, apenas en 1990 se había reformado el artículo 150 de la Constitución local, donde se aborda lo relativo a la educación.[106]

[103] Entre un alud de notas alusivas, véase *La Jornada,* México, 26 de mayo de 1992.

[104] *Idem;* véase también la edición del día 28 de mayo.

[105] Luis Hernández tomaba como indicador de esta situación que a una semana de firmado el Acuerdo en más de una docena de entidades federativas, los gobernadores habían presentado iniciativas de leyes estatales e instalado comisiones para hacerse cargo del proceso educativo sin la participación del sindicato, asumiendo que las relaciones laborales entre los maestros y los gobiernos de los estados se regirían por legislaciones locales. Véase "El futuro del SNTE", *La Jornada*, México, 28 de mayo de 1992. La Comisión de Educación y Cultura del Episcopado Mexicano afirmó que el acuerdo había propinado un duro golpe al SNTE; *idem.*

[106] La más reciente ley educativa escolar fue promulgada en 1926.

Entre las adiciones impulsadas por el gobierno del licenciado Heladio Ramírez López se asentaba que la educación, para ser integral, debía abarcar conocimientos de historia y geografía estatales, así como de ecología y sobre los valores tradicionales de cada región. Se establecía que en las comunidades bilingües la enseñanza debería conservar el español y el "dialecto regional" (*sic*); en las comunidades en donde no se hablara español, su enseñanza sería obligatoria; y la impartirían preferentemente los municipios, con la participación de los padres de familia en el proceso de planeación, de acuerdo siempre con los lineamientos de la SEP.[107]

Hasta antes del 18 de mayo de 1992, esos conceptos no podían llevarse a la práctica, pues no existían las condiciones para incorporar los nuevos contenidos de las materias adicionales en el currículo de áreas marcado por la SEP para primaria y secundaria.

Ante los nuevos cambios, la perspectiva de una ley estatal de educación aparecía en el horizonte como un evento factible y la primera reacción pública de la Sección 22 fue manifestar su preocupación ante la posibilidad de que se impusiera un ordenamiento que restringiera los derechos laborales de los profesores.[108]

Una de las preocupaciones de la organización era precisar cuál ordenamiento jurídico regiría su relación laboral con el gobierno estatal y qué consecuencias traería consigo para sus afiliados.[109]

Por su parte, el gobernador Ramírez López puntualizaba que ni los salarios, ni las prestaciones, ni la antigüedad, ni los derechos acumulados serían afectados.[110]

El sistema educativo estatal

Dimensiones y características del IEEPO

El Instituto Estatal de Educación Pública, como organismo público descentralizado, se fundó apenas una semana después del 18 de mayo, ante la presencia de presidentes municipales, representantes de padres de familia, docentes y miembros del Comité Ejecutivo Seccional.

[107] Véase *Constitución política del estado libre y soberano de Oaxaca*, Oaxaca, Gobierno del Estado, 1992, pp. 114-115.

[108] *La Jornada*, 30 de mayo de 1992.

[109] Bajo esa preocupación, la sección sindical, junto con la coordinación jurídica del Cedes-22 y su propio equipo jurídico comenzó a trabajar y en breve produjo un folleto sobre las repercusiones del ANMEB en el terreno laboral; contó además con la asesoría de abogados destacados en esa especialidad, como Néstor de Buen.

[110] Véase *La Jornada*, 26 de mayo de 1992.

En su intervención, el gobernador planteó que el IEEPO sería la instancia encargada de administrar el patrimonio y los recursos necesarios para impulsar un nuevo proyecto educativo. Que, en esa perspectiva, se crearían las comisiones necesarias para revisar íntegramente las estructuras administrativas existentes para volverlas fluidas y transparentes; prometió cerrar los espacios de corrupción, cancelar "los santuarios de privilegio" y modificar todo lo que fuera necesario.[111]

Pero del dicho al hecho hay siempre algún buen trecho, y al menos en los primeros meses los cambios observados fueron de funcionarios de los mandos medios, pues en general se mantuvo la estructura existente en los antiguos Servicios Coordinados de Educación Pública, con todo el personal adscrito, aunque, dada la transferencia de funciones, el área administrativa cobró aún mayor importancia que la que ya tenía de por sí.

Una de las dificultades que actualmente confronta el Instituto Estatal, a tres años de creado, es que no cuenta con un organigrama claramente definido, públicamente conocido, y sancionado en un reglamento interior.

Los actores del proceso educativo en el marco descentralizador: avances y limitaciones

El gobierno del estado. La nueva administración gubernamental precisó sus prioridades educativas y los trabajos que habrían de realizarse inmediatamente en el llamado Programa de los Cien Días, publicado en abril de 1993.

De entrada se advertía que el avanzar en la modernización educativa en Oaxaca implicaba subsanar grandes rezagos en alfabetismo, aprovechamiento escolar, contenidos educativos, disponibilidad de espacios y maestros, y capacitación del magisterio.

El proceso de transferencia de los servicios educativos al gobierno del estado se había llevado a cabo sin contratiempos, en tiempo y forma. Además, se contaba con un diagnóstico institucional; se habían depurado nóminas, actualizado el techo financiero presupuestal en lo que se refería a servicios personales, e impulsado la descentralización de funciones en varias regiones del estado. También se estaba en proceso de depuración y reordenamiento del personal docente y administrativo.[112]

Uno de los aspectos que debían considerarse de manera inmediata era la elaboración de un marco normativo para el sector. Con esa intención se habían celebrado ya quince foros regionales de consulta para la formula-

[111] *El Gráfico*, Oaxaca, 26 de mayo de 1992.
[112] *Noticias*, Oaxaca, 1° de abril de 1993, p. 11.

ción de una ley de educación estatal "acorde a los tiempos y exigencias sociales".[113]

Se anunciaba que se daban pasos para incorporar contenidos propios a los programas educativos; se había invitado a la sociedad en general a presentar propuestas en ese campo y, con motivo de la expedición de la convocatoria para la renovación de los libros de texto, se le convocaba a contribuir a la elaboración de monografías municipales y regionales.[114]

Para impulsar la construcción y rehabilitación de los servicios educativos, se estaba gestionando en la secretaría respectiva la construcción de 56 aulas, 7 laboratorios y 271 anexos, destinados a consolidar 44 escuelas secundarias. Se anunciaba que mediante el programa Escuela Digna se lograría la obtención de un monto superior a 10 millones de nuevos pesos, con lo que se esperaba atender a 500 escuelas.

Otro de los objetivos planteados fue el combate al analfabetismo, para lo cual se anunció la firma de un convenio con el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA) y el Conafe para alfabetizar a los oaxaqueños, en particular a la población femenina, en la medida en que constituye el grueso del universo por atender.[115]

En cuanto a la revaloración social de la función magisterial, el Ejecutivo del estado expresaba que su gobierno apoyaba el establecimiento de la carrera magisterial, y que de un total de 15 526 profesores oaxaqueños susceptibles de incorporarse, de los cuales alrededor de 7 000 pertenecían al esquema de educación básica, había respondido 74 por ciento.[116]

Se instituyeron las medallas Maestro Rafael Ramírez e Ignacio Manuel Altamirano para reconocer la labor de los docentes por 30 y 50 años de servicios. Se trataba de estímulos impulsados por la SEP, que de hecho fueron descentralizados, en particular la presea por 50 años.

[113] *Idem.* No está de más recordar que la reglamentación más reciente se había promulgado en 1926. Se afirmaba también que se había trabajado en la revisión y marco jurídico que regulaba las actividades del IEEPO, en la elaboración del reglamento interno del sector, la compilación de leyes en materia educativa, así como en la revisión de la legislación aplicable a las normas locales que regulan las relaciones laborales del magisterio.

[114] *Idem.*

[115] Se anunció que se había convocado a la Federación Estatal de Escuelas Particulares, para que participara en la alfabetización en colonias urbanas populares, proporcionando el apoyo de bachilleres y egresados de secundaria, previamente capacitados. *Idem.*

[116] *Idem.* Según el porcentaje señalado, se trataría de 11 500 docentes, cifra que se redondeó a 9 000 para el primer informe de gobierno. No está por demás señalar que, a fines de abril de 1993, el titular del IEEPO informó que 13 000 mentores habían presentado examen en la primera etapa. Véase *Primer Informe de Gobierno*, Oaxaca, 1993, p. 72; *El Imparcial*, Oaxaca, 25 de abril de 1993, p. 3.

También se anunció que con la participación del gremio magisterial se pondría en marcha el Programa de Vivienda para el Maestro y su Familia, y para ello se dispuso de 5 millones de nuevos pesos, destinados a construir y remodelar las casas habitación de los mentores. Se anunció la entrega de 500 paquetes de materiales a igual número de familias de maestros.

Para fortalecer el arraigo del profesorado se autorizaron 3 millones de nuevos pesos para construirles 150 casas en igual número de comunidades rurales.

Resulta significativo el planteamiento relativo al uso de los medios de comunicación masiva como instrumentos para combatir los desequilibrios educativos, al anunciarse la firma de un convenio con el IEEPO por medio del cual se trasmitía un programa educativo diario dirigido a docentes y escolares; igualmente se elaboraban 100 capítulos televisivos para la educación primaria, grabados en una comunidad de la zona mixe; asimismo, se estaba difundiendo el programa de actualización magisterial en la televisión y radio estatales.[117]

Durante los primeros meses de 1993, uno de los temas más delicados fue el relativo al pago quincenal de los docentes, función que debía ser asumida por el gobierno del estado, bajo un nuevo diseño de los cheques y en coordinación con el Centro Bancario de la entidad. La tarea no era sencilla y se debía aprovechar la experiencia y la infraestructura de las 34 sedes distribuidoras de cheques existentes desde los años ochenta.[118]

En octubre de 1993, en el marco del primer informe de gobierno, el titular del Ejecutivo declaró haber impulsado la realización de diversos programas para ampliar y mejorar la infraestructura educativa, al canalizar recursos por 143 millones de pesos para construir 3 750 nuevos espacios educativos, desde preescolar hasta bachillerato; afirmó que se habían rehabilitado ya cerca de 2 800 aulas en más de un centenar de localidades del estado.[119]

También se anunció la puesta en marcha de programas preventivos y compensatorios para abatir los índices de deserción y reprobación en las escuelas primarias de la entidad, aunque no se ofreció información sobre cuáles eran éstos.

Se informó sobre el establecimiento de los seis grados de educación primaria en 200 escuelas incompletas, con lo que se calculaba haber beneficiado a 8 000 alumnos.

[117] *Idem.*

[118] *El Imparcial*, Oaxaca, 11 de mayo de 1993, p. 18; *Huaxyácac*, Oaxaca, septiembre-diciembre de 1993, año 1, núm., 1, p. 62.

[119] Estas cifras no comprendían las aportaciones del programa de Solidaridad para una escuela digna ni el de los Comités Escolares de Solidaridad. Véase *Primer Informe de Gobierno, 1993*, p. 70.

Respecto de la demanda creciente de educación secundaria, se informaba que se habían creado 72 nuevas escuelas en la entidad.[120]

En el rubro de revaloración de la función docente, se anunció también que la carrera magisterial se estableció en la entidad al admitirse a 9 000 de los 14 000 maestros inscritos. Se integró, además, el subsistema de formación y actualización de docentes.

No está por demás mencionar específicamente el estado de las relaciones entre el gobierno y la Sección 22, que, a decir del mandatario oaxaqueño, se caracterizaban por el respeto y la madurez reflexiva, y que permitían asegurar la compartición constructiva de la tarea educativa.[121]

Un año después, el gobernador informó que el sector educativo absorbió recursos por aproximadamente 1 496 millones de nuevos pesos, cantidad que representaba casi tres cuartas partes del gasto social ejercido en la entidad en ese 1994, lo que da una idea de la magnitud de la transferencia de los fondos federales.[122]

Ya para ese año se hablaba de incrementos modestos en la matrícula de preescolar y secundaria. Se puso en práctica el Proyecto de Desarrollo de Educación Inicial (Prodei) con 400 educadores comunitarios; en preescolar se operó el programa de alternativas de educación preescolar a fin de extender sus beneficios a mayor número de comunidades rurales e indígenas, contando con la participación de promotores con el propósito de atender a más de mil alumnos.

Se informó también que para inicios del ciclo escolar se habían distribuido 4 250 paquetes de material didáctico y cuatro millones de libros de texto gratuitos, entre los que se incluyeron 5 200 juegos elaborados en lenguas indígenas.[123] Los materiales bibliográficos se repartieron por conducto de una red integrada por diez almacenes regionales de libros de texto.[124]

Otro rubro relevante fue la dotación de bibliotecas a 2 230 escuelas, que, aunadas a las repartidas un año atrás, prácticamente lograron que todas las escuelas oaxaqueñas contaran con ese apoyo didáctico.[125]

[120] *Ibid.*, p. 71.

[121] *Ibid.*, pp. 73-74.

[122] *Noticias*, Oaxaca, 31 de octubre de 1994.

[123] *Idem.* Entre los textos que se entregaron a las escuelas de educación indígena destacan: *Lengua mazateca de Soyaltepec, de San José Independencia; Lengua mixteca de la región alta; Lengua zapoteca del distrito de Villa Alta; Lengua chinanteca de Usila y Ojitlán. Huaxyácac*, septiembre-diciembre de 1994, año 2, núm. 4, p. 68.

[124] Teotitlán del Camino en la Cañada; Puerto Escondido, Pochutla y Pinotepa Nacional, para la Costa; Ciudad Ixtepec en el Istmo; Huajuapan de León, Tlaxiaco y Putla, en la Mixteca; Tuxtepec en el Papaloapan; la ciudad de Oaxaca, para valles centrales.

[125] *Noticias*, 31 de octubre de 1994.

Se autorizaron 98 nuevos servicios de telesecundaria y 10 secundarias técnicas y generales, con lo que se esperaba incrementar la capacidad de atención en 10%. Aunado a lo anterior, se informaba que el índice de eficiencia terminal había superado en varios puntos porcentuales al alcanzado en el ciclo escolar anterior.

Para el otoño, de 1995, el presupuesto concertado con la federación alcanzó una suma de 1 545 millones de pesos, cantidad que representaba 63% del presupuesto de egresos del gobierno local.

En ese año, el CAPFCE ejerció 89 100 000 pesos para la construcción de 653 aulas, 19 laboratorios, 56 talleres y 672 anexos, es decir, 1 400 espacios educativos adicionales, construidos en 298 municipios para beneficio de 27 000 alumnos.[126]

Con este ritmo constructivo, el sistema educativo estatal contaba con 9 440 planteles, donde se atendía a 1 038 762 estudiantes, 14% más planteles y una matrícula escolar 6% mayor respecto del ciclo 1992-1993.[127]

En preescolar, lo más relevante fue el crecimiento de 13% en el número de servicios respecto de los que existían tres años antes y un incremento de la matrícula de 7 por ciento.[128]

Se informó que en primaria se reportó que la cobertura alcanzaba 96% del grupo de edad comprendido entre 6 y 14 años, por lo que de ahí en adelante los principales esfuerzos se orientarían al mejoramiento de la calidad educativa y las condiciones de estudio. Por ejemplo, los indicadores del desequilibrio educativo como las tasas de reprobación se mantenían en 14%, mientras que la tasa de deserción disminuyó de 5.2 a 4.1%; en tanto, la eficiencia terminal en el ciclo 1994-1995 era ya de 67.8 por ciento.[129]

En el año que comprendió el tercer informe de gobierno se repartieron 4 837 000 libros de texto gratuitos, 41 640 paquetes de material didáctico y 196 860 elaborados en lenguas indígenas, y se distribuyeron 1 329 paquetes de libros para bibliotecas de escuelas primarias.

En secundaria la matrícula sigue creciendo y la modalidad que cuenta con mayor número de servicios es la telesecundaria. La tasa de reprobación se redujo de 23 a 18.5%; la deserción bajó de 6.6 a 5.2%, en tanto que la eficiencia terminal se colocó en 69.9 por ciento.[130]

Se informó que durante el ciclo escolar 1994-1995 se incorporaron al programa de carrera magisterial 17 419 docentes, cuyos beneficios sumaron 42 598 000 pesos.

[126] *Tercer Informe de Gobierno, 1995*, p. 175.
[127] *Idem.*
[128] *Ibid.*, p. 177.
[129] *Ibid.*, p. 178.
[130] *Ibid.*, p. 180.

Ese mismo año se crearon 13 centros de actualización magisterial, localizados en Teotitlán del Camino, Huautla de Jiménez, Santiago Pinotepa Nacional, Juchitán, Huajuapan de León, Tlaxiaco, Ayutla Mixe, Yalalag, Guelatao, Sola de Vega, Miahuatlán, Tuxtepec y la ciudad de Oaxaca.[131]

Para 1996 se invirtieron en educación y cultura 2 352 millones de pesos, que representan 38% de los recursos disponibles en el presupuesto estatal.[132]

Se manifestó que en primaria se atendía 94% de la demanda y 79% en secundaria. En tanto, la eficiencia terminal en primaria alcanzaba 70.4% y en educación media básica 70.9%, rangos superiores a los registrados en 1993, cuando, a decir del ejecutivo, fueron de 60.3% y 63.6%, respectivamente.[133]

En educación inicial, la atención a la demanda pasó de 1.2 a 8.4%, crecimiento basado en la modalidad no escolarizada.

En preescolar se amplió la infraestructura con la construcción de 176 espacios educativos, de los cuales 113 son aulas; se rehabilitaron 53 espacios y se equiparon 41 escuelas.

En primaria se construyeron 616 espacios educativos, de los cuales 499 son aulas y 117 anexos; se rehabilitaron 647 espacios más.

Como novedad se anunció la puesta en marcha de dos proyectos especiales: primaria para niños migrantes y atención preventiva y compensatoria; estos proyectos benefician a 2 584 alumnos y operan experimentalmente en municipios de alta marginación.[134]

Se distribuyeron 5 millones de libros de texto gratuitos, con la novedad de que al inicio de clases 90% de los alumnos contaba con este material y 9% lo recibió durante la primera semana de clases. Se entregaron 150 550 libros de texto de primaria escritos en ocho lenguas indígenas y siete variantes dialectales.[135]

Para apoyar la actividad docente se proporcionaron a los maestros 126 420 libros y 920 000 guías didácticas. Se insistió en que todas las escue-

[131] La federación, por medio de la SEP, proporcionará el equipamiento y el mobiliario indispensable para los centros de maestros: computadoras, bibliotecas, videocaseteras, grabadoras, mesas y pizarrones; en tanto, el gobierno estatal pagará a los responsables técnicos y administrativos y a los cuerpos de asesores de cada centro, y se encargará de construir y dar mantenimiento a los locales requeridos. Se planeó que para el ciclo 1996-1997 estuvieran funcionando otros 12 más para hacer un total de 25. *Huaxyácac*, Oaxaca, enero-abril de 1996, año 4, núm. 8, p. 67.

[132] *Cuarto Informe de Gobierno*, p. 189.

[133] *Ibid.*, p. 191.

[134] *Ibid.*, p. 193.

[135] *Ibid.*, p. 194.

las primarias de la entidad contaran con la biblioteca especializada "Rincón de lectura".[136]

Ha sido significativa la contratación de 5 742 profesores a lo largo de la actual administración gubernamental; sólo en 1996 se incorporaron 1 283 profesores a la tarea educativa.

En secundaria, la matrícula se incrementó en relación con el ciclo anterior 8%; los planteles, 6%, y el número de profesores, 8%. Este crecimiento se basa en el dinamismo de la telesecundaria, que en este año elevó a 40 el total de servicios.

Se anunció también la puesta en marcha de un programa de educación a distancia que incorporará a la población adulta y a los estudiantes que desertaron del sistema formal.[137]

La Sección 22 del SNTE. La relación sindical oaxaqueña con el secretario de Educación, Manuel Bartlett, fue siempre tensa; los vaivenes de la política educativa sobre "perfiles de desempeño", "prueba operativa" y demás cuestiones, acrecentaron la desconfianza del sindicato. La llegada de Ernesto Zedillo al edificio de Argentina, en la ciudad de México se interpretó como más de lo mismo.

Los cambios que se veían venir y fueron discutidos en el precongreso de febrero de 1992, tenían la intención de hacer una defensa de la escuela pública, pues se esperaba que el inminente proceso de descentralización afectara aún más al sistema educativo nacional.[138]

La postura adoptada por la dirección sindical ante la firma del ANMEB en mayo del mismo año se mantuvo con el carácter de rechazo político, pero ante los hechos consumados y la correlación de fuerzas en el ámbito sindical, la Sección 22 decidió que, para no verse rebasados por los acontecimientos, deberían asumir una política de intervención en torno a las nuevas propuestas oficiales.

[136] Lo que lamentablemente no es garantía de que se utilicen.

[137] *Ibid.*, p. 195.

[138] En el proyecto de ponencia "Defensa de la escuela pública" se decía: "La defensa de la escuela pública ante la inminencia de las modificaciones del artículo tercero debe contemplar de manera propositiva cuestiones que pueden darse como alternativas a las propuestas que pretenda presentar el Estado que serían por mencionar algunas, las siguientes: cómo se pretende instrumentar la descentralización educativa, de qué manera se realizará el traslado del presupuesto educativo por la federación a los estados, la legislación estatal de las leyes de educación y sobre todo, cómo va a mantenerse el sistema de educación pública nacional, para evitar depender totalmente de los gobiernos de los estados para evitar que caciquismos políticos estables o grupos políticos locales acomoden la educación a sus intereses particulares, debe definirse cuál será el papel de los ayuntamientos en materia educativa en este proceso de descentralizació". Véase *Alternativa*, Oaxaca, año II, núm. 10, diciembre de 1991.

Para el gobernador en turno, un actor determinante en el buen inicio del acuerdo era el sindicato, que a pesar de las "raspadas" sufridas en la movilización de 1991 se mantenía unido y había enfrentado sin rupturas el recambio seccional de inicios de 1992. Por cierto, la dirección resultante era calificada como "radical" por la prensa local.

Para la dirigencia oaxaqueña fue básico buscar el acuerdo político del gobierno de la entidad. La Sección 22 propuso, y el régimen aceptó, que ningún programa educativo se iniciaría sin el consentimiento del organismo sindical. Y ése fue uno de los mensajes que en todos los actos públicos posteriores al 18 de mayo envió el secretario general.

De 1992 en adelante, la Sección 22 ha seguido siendo un actor "fuerte"; ha logrado su propósito inicial de ser tomado en cuenta en el ámbito educativo. En ese campo, y de acuerdo con el procedimiento de consulta con las altas jerarquías educativas, ha propuesto a jefes de departamento y al director de educación primaria. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de contradicciones y ambivalencias.

Tal vez la puesta en práctica de la carrera magisterial, a principios del año de 1993 pueda ser un buen ejemplo. Para la Sección 22, la ejecución del programa fue "impuesta" por el IEEPO, que lo impulsó unilateralmente, aunque la instancia estatal fue meramente la instancia operativa, pues todo el diseño y plan de acción fueron responsabilidad de la SEP.

La sección, por medio del Cedes-22, realizó críticas a la propuesta en general, a la que vinculaba con el Acuerdo Nacional para elevar la productividad y la calidad del trabajo, aplicado a la labor docente "al individualizar la negociación de las condiciones de trabajo y los salarios". El cuestionamiento alcanzó a buena parte de los criterios establecidos, porque consideraba que eran muy restrictivos en cuanto a la incorporación de docentes de educación indígena, dadas las características de esa modalidad en el estado de Oaxaca.[139]

Se argumentó que la propuesta era excluyente, pues al considerar como "boleto de entrada automático" el participar en el llamado Esquema Básico, sólo estaría incluido aproximadamente 33% de los docentes de educación básica en Oaxaca (11203), el restante 66% debería cubrir satisfactoriamente los requisitos pedidos, y ni eso era suficiente, pues al final todo iba a depender del "techo financiero" asignado a la entidad.[140]

[139] Véase *Análisis: Carrera Magisterial*, Oaxaca, Cedes-22, 1993, Cuadernos de discusión, núm. 6, 30 pp.

[140] Los datos manejados en la fuente sindical fueron proporcionados en el IEEPO. Estas cantidades pueden compararse con las proporcionadas tanto en el plan de 100 días como en el primer informe de gobierno y citadas páginas atrás. Por otra parte, se calculaba en 800 millones de pesos el monto total asignado para toda la república, sin saberse exactamente cuánto le correspondería a Oaxaca.

La implantación de la Carrera Magisterial fue rechazada "políticamente" tanto por la Asamblea Estatal de la Sección 22 como por la CNTE. No obstante, el meollo de la cuestión era cómo concretar en los hechos tal rechazo, pues de acuerdo con la experiencia adquirida años atrás con el Esquema Básico cuando se acordó una postura similar, no se evitó que poco a poco los profesores oaxaqueños se fueran incorporando de manera individual. Además, las condiciones de carácter nacional no eran favorables para una postura de rechazo a ultranza.[141]

Una de las secuelas más significativas del conflicto magisterial de los ochenta fue el problema de los maestros "desubicados", quienes, debido a reales o supuestos agravios no se presentaban a laborar en los centros de trabajo que les habían sido asignados.

A partir de la desaparición de Vanguardia y del reconocimiento de la Comisión Ejecutiva, este problema tendió a disminuir, pero aún a principios de 1993 la Sección 22 reportaba la presencia de cerca de un centenar de docentes en el Instituto estatal que no querían volver a trabajar en escuelas, y que faltaba aproximadamente medio centenar de profesores para atender a casi 15 000 alumnos.[142]

Los convidados de piedra: las asociaciones de padres de familia y los municipios. Con motivo del problema magisterial que vivió sus momentos más agudos en la segunda mitad de los ochenta, la relación entre los docentes y la Asociación estatal de padres de familia no ha sido cordial, pues las críticas hacia los mentores se interpretaron en el interior del gremio como parte de una campaña destinada a desprestigiarlos.[143]

Cuando en mayo de 1992 fue signado el Acuerdo Nacional, la dirigencia de la Asociación estatal de padres manifestó su aprobación a la medida y propuso que tanto los padres organizados como los directivos municipales

[141] La Sección 22 sabía que después de lo sucedido en los años ochenta no podría convencer a los interesados en ingresar a la Carrera Magisterial de que se abstuvieran de hacerlo; finalmente, esto representaba para ellos la posibilidad de recibir algunos pesos más.

En un editorial reciente de *Cero en Conducta* puede leerse: "La CNTE sostiene que la carrera magisterial es selectiva y discriminatoria [...] que ha generado problemas como la simulación y el credencialismo. Sin embargo, es importante añadir que, pese a la oposición de los dirigentes, una gran cantidad de maestros —quizá la mayoría— ha ingresado al programa, aun en las secciones en las que tienen mayor influencia". *Cero en Conducta*, México, año 11, núm. 42-43, p. 3.

[142] Véase *El Imparcial*, Oaxaca, 18 de enero de 1993, p. 4. Muchos de esos desubicados estaban comisionados en otras oficinas de gobierno y en el PRI.

[143] En 1986, al calor de las movilizaciones, se impulsó la creación de una coordinadora de padres que simpatizaban con el movimiento, pero los organismos oficiales generalmente fueron controlados por las autoridades.

deberían ser quienes reportaran las asistencias y ausencias de los mentores al trabajo, y que los presidentes municipales habrían de tener facultades para entregar los cheques a los profesores, pues solamente así podría restituirse el principio de autoridad y desterrarse la holgazanería en el sector.[144]

Luego, aprovechando las propuestas del propio Acuerdo, en colaboración con los delegados de gobierno, en las regiones se dieron a la tarea de organizar la representación de padres en las figuras instauradas, como los comités de participación social. De inmediato la propia sección demandó al gobierno del estado detener esas iniciativas que se consideraban unilaterales, lo que en efecto sucedió.

Desde entonces no se ha avanzado significativamente en el campo organizativo, y entre la Asociación estatal de padres y la organización gremial no hay puntos de encuentro. La representación de los padres cuestiona severamente el accionar sindical del magisterio, y la sección descalifica a ésta arguyendo que su actual titular lleva varios años en el cargo y sus críticas responden a intereses de organizaciones partidarias.

Pero no solamente ha habido diálogo de sordos, sino que desde los años ochenta en el interior del estado se han iniciado procesos significativos en donde algunas comunidades indígenas han demandado del magisterio y de las autoridades educativas un tipo de educación más vinculado con las necesidades de los propios pueblos. Ejemplos de ello han sido las propuestas de Yalalag, en la Sierra Norte; las emanadas de Tlahuitoltepec, en los Mixes; y en Ayuujk, también en la región de la Sierra Norte.

Para el grupo promotor en Yalalag, la educación que el Estado mexicano brinda a las comunidades indígenas está encaminada a que "el indígena niegue en la vida diaria los valores comunitarios y sienta profundo rechazo por la producción tradicional, y es el camino seguro y eficaz para blanquear el corazón del zapoteca o mixe...".[145]

La crítica no es menos intensa con el magisterio oaxaqueño, aunque:

> se tuvo la esperanza de que con el proceso de democratización iniciado en el SNTE y en particular en la Sección 22, se iba a contar con un punto de apoyo seguro, pero se ha visto que el gremialismo está por encima de todo. Está muy lejano el día en que este sindicato entienda que las comunidades indígenas exigen una educación con un contenido diferente al impuesto por la SEP.[146]

[144] *Noticias*, Oaxaca, 17 de enero de 1993, pp. 1, 6A.

[145] Véase Joel Aquino, "Informe de la casa del estudiante indígena comunero", *Educación Alternativa*, marzo-abril de 1993, año I, núm. 3, pp. 39-40.

[146] *Idem.* Sin embargo, los yalaltecos se plantean como tarea necesaria ganar la colaboración del gremio docente para la causa indígena.

En el caso de Tlahuitoltepec, donde también se ha venido desarrollando un proceso de reflexión y revaloración de la cultura materna y en el pasado reciente se han impulsado proyectos autogestionarios, los grupos interesados en implantar una educación mucho más cercana a los intereses comunitarios consideraban en 1993 como ejes:

1. Uso de la lectura y escritura mixe, impulso a la actividad creativa de los alumnos y maestros mixes en las expresiones literarias (cuentos, leyendas, poesía, teatro, dichos y refranes, ensayos, etcétera).
2. Uso del español como segunda lengua oral y escrita.
3. Conocimientos útiles y prácticos en matemáticas.[147]
4. Conocimientos de ciencias naturales apegados y aplicables a las comunidades.
5. Conocimientos de ciencias sociales de la propia comunidad, de la región, del estado, del país y del mundo. Dar prioridad a la investigación de los antecedentes históricos y culturales de los pueblos mixes y de sus distintas comunidades.
6. Educación artística: creación musical, creación pictórica, creación artesanal, investigación dancística, etcétera.
7. Actividades tecnológicas de producción: agricultura: horticultura, fruticultura, floricultura, silvicultura, piscicultura, avicultura, cunicultura, ganadería.
8. Educación física: basquetbol, volibol, atletismo y futbol.
9. Talleres: electricidad, soldadura, carpintería, bordado y tejido, cocina, albañilería, pequeñas industrias.
10. Cooperativas.[148]

En el caso de Tlahuitoltepec, la propuesta ha venido avanzando, y aclarando sus alcances. Por algunas circunstancias afortunadas ha recibido la atención especial de autoridades de alta jerarquía de la Secretaría de Educación Pública. Actualmente el proyecto se denomina Educación Integral Comunitaria Ayuujk.

En ambos casos es notable la existencia de grupos promotores de intelectuales indígenas, ajenos a las organizaciones indigenistas oficiales, con

[147] Desde mediados de los años ochenta, el maestro Isaías Aldaz, asesor de la unidad Oaxaca de la Universidad Pedagógica Nacional, y de origen mixe, inició en la comunidad de Cacalotepec, Mixe, un proceso de recuperación de los conocimientos matemáticos manejados por los grupos indígenas oaxaqueños, en particular el mixe. Véase "Una propuesta educativa sobre la numeración indígena en Oaxaca", *Guchachi'reza,* Oaxaca, diciembre de 1988, núm. 27, pp. 18-22; "Numeración mixe y simbología maya (una experiencia en Cacalotepec)", *ibid.*, noviembre de 1989, núm. 29, pp. 15-22.

[148] Gregorio Gallardo Vásquez *et al.*, "Propuesta para una educación comunitaria en Tlahuitoltepec, Mixe", *Educación Alternativa*, Oaxaca, marzo-abril de 1991, año 1, núm. 3, pp. 2-9.

presencia y liderazgo en las respectivas comunidades, y cuyos planteamientos están orientados a la búsqueda de una educación que fortalezca el proceso de "reconstitución étnica".

Existen otros grupos de la sociedad civil pequeños y dispersos que trabajan sobre aspectos educativos específicos, como el de educación ambiental en comunidades forestales de la Sierra Sur oaxaqueña. Sin embargo, ni el aparato estatal oficial ni la organización gremial docente han procurado acercarse a ellos. Es ésta, sin duda, una asignatura pendiente.

El asunto de las innovaciones

Según declaró el gobernador oaxaqueño Heladio Ramírez López en el acto de creación del IEEPO, la federalización educativa puso en manos de la entidad todos los recursos de la educación básica y normal y con ello se crearon las condiciones para llevar a la práctica los propios modelos educativos que la realidad concreta de Oaxaca reclama; modelos educativos que a partir de los lineamientos constitucionales recuperen la riqueza de las tradiciones de las culturas originarias de Oaxaca.[149]

Puestas las cosas en tales términos, no creo que hubiese voces discrepantes que objetaran tales intenciones; sin embargo, habría que considerar qué tanto se ha avanzado, cuando a primera vista los cambios aún no son fáciles de detectar, entre otras razones por la magnitud del sector educativo en la entidad, pero sobre todo por su centralización y porque estatalmente no ha existido una tradición de innovación educativa, entendida ésta como la inducción institucional de cambios: es decir, "hacer nuevas cosas, lograr nuevas combinaciones de recursos o hacer las cosas de una nueva manera" con la intención de mejorar la calidad del servicio prestado, en este caso el educativo.

Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido, que ha sido relativamente corto, dadas las características del sector sí pueden advertirse cuando menos algunas condiciones favorables para la aparición, desarrollo y fomento de algunos procesos de cambio institucional, en el que hasta hoy participan como actores centrales el gobierno del estado y la organización gremial, y en menor medida la sociedad oaxaqueña, por medio de algunas propuestas de educación provenientes de las comunidades.

[149] El titular del Poder Ejecutivo se refería a "esa cultura silenciosa que florece en el espíritu de nuestras 16 etnias, la cual ha permitido que no se pierdan las raíces de nuestra civilización a pesar de las presiones de sectas que buscan vanamente sepultarlas". *La Jornada*, 26 de mayo de 1992.

Nivel estructural

En este tipo de análisis se pretende advertir el surgimiento de nuevas formas de organización del sistema educativo, como puede ser la aparición de nuevos organismos o de una distinta forma de relación entre las estructuras existentes. También se refiere al establecimiento de nuevos marcos normativos como producto de las acciones de los sujetos involucrados.

En la práctica de los primeros años del proceso federalizador oaxaqueño, esas innovaciones pueden agruparse en los apartados que a continuación se mencionan:

Comisiones integradas por el IEEPO y la Sección 22

La integración de tales instancias de discusión, auxiliares en la toma de decisiones sobre aspectos de política educativa, fue resultado de un proceso desarrollado a lo largo de 1993, a partir de un conjunto de planteamientos educativos y laborales que la Sección 22 presentó ante la dirección del IEEPO. El curso de las discusiones condujo a la formación de la llamada Comisión Mixta permanente IEEPO-Sección 22 sobre asuntos educativos y jurídicos. De esa comisión central se desprendieron tres subcomisiones operativas:

Asuntos jurídicos;
Formación, actualización y profesionalización de docentes;
Técnica pedagógica.

Las áreas de acción definidas para cada una de ellas fueron: en el caso de la primera, la realización de estudios y elaboración de propuestas educativas, laborales y administrativas para regular la prestación de los servicios escolares; en cuanto a la segunda, elaborar propuestas de solución a problemas educativos en el ámbito de la formación, actualización y profesionalización de los docentes; la tercera subcomisión debería encargarse de realizar estudios y construir propuestas sobre contenidos de planes, programas y materiales de estudio, metodología de la enseñanza y funcionamiento de los organismos de apoyo técnico-pedagógico (mesas técnicas).

Hacia el final del verano de 1993, el quehacer de las comisiones —que fue desigual— llegó a:

a) definir una estrategia participativa para la elaboración conjunta de la propuesta Ley estatal de Educación, así como de las reglamentaciones que de ella se deriven o con ella se relacionen;
b) poner en operación los programas de actualización a maestros (PAM, PARE) conforme a lineamientos y procedimientos que respondan al carácter académico de los cursos;

c) proponer una estrategia y un procedimiento para la integración de los cuerpos de asesores técnico pedagógicos de cada uno de los niveles educativos.[150]

Estas instancias han desarrollado su labor con distintos ritmos de trabajo. En mayo de 1995, la Comisión estatal permanente de asuntos educativos y jurídicos IEEPO-Sección 22 se instaló nuevamente mediante dos subcomisiones: una de asuntos educativos y otra de asuntos jurídicos.

El trabajo de esas subcomisiones, en donde participaban representantes sindicales, miembros del Cedes-22 y funcionarios de mandos medios, fue diferenciado y enfrentó resistencias en ambas instancias. Por la trascendencia que revistió me referiré al desarrollo de la subcomisión jurídica y su proceso para elaborar la normatividad estatal.

Ley estatal de educación

Ya se ha hablado sobre la inquietud que despertó en el gremio el tema de las relaciones laborales, que llegó al grado de que algunos miembros del Cedes-22 con formación jurídica comenzaron a trabajar en la organización de un foro de abogados laboralistas, pidieron la opinión de Néstor de Buen y definieron una posición al respecto.[151]

Sin embargo, la temática que se escogió para ser analizada por la subcomisión mixta fue la elaboración de una propuesta de ley de educación, toda vez que resultaba urgente contar con un ordenamiento jurídico particular que rigiera en la entidad oaxaqueña.

En ese proceso hubo una fase de consulta externa por medio de foros en donde se presentaron ponencias, se recibieron comentarios, y, luego de haber vaciado la información y de la construcción de ejes temáticos, se inició el trabajo más fino entre integrantes de la subcomisión de asuntos jurídicos.[152]

En el verano de 1994, la subcomisión de asuntos jurídicos y laborales participó en un seminario en donde se expusieron los antecedentes históricos y se dibujó *grosso modo* el contexto cultural de la entidad.[153] La labor de discusión

[150] Adán Jiménez Aquino, "Comisiones mixtas IEEPO-SNTE Sección XXII", *Huaxyácac*, Oaxaca, septiembre-diciembre de 1993, año 1, núm. 1, pp. 62-63.

[151] Véase *Educación Alternativa*, segunda época, julio-septiembre de 1994, núm. 5, pp. 19-26. Este asunto permanece como otra cuestión pendiente.

[152] Pese a la mala fama que tienen los foros porque se les toma como espacios meramente legitimadores de propuestas previamente elaboradas, se hizo un esfuerzo por aprovechar lo que pudiera rescatarse, por lo que esta fase se convirtió en algo agotador en donde el peso principal lo llevó el equipo sindical. De acuerdo con la información proporcionada por los participantes, fueron 32 los foros celebrados, y en ellos se recabaron 450 ponencias escritas y 180 orales.

[153] Véase *Memoria del Seminario de la Ley Estatal de Educación*, Oaxaca, Cedes-22, 1994, 36 pp.

se inició propiamente en octubre de 1994, a partir del proyecto presentado por la parte sindical. Primeramente se revisaron los artículos donde existía consenso, para abordar en seguida los que requerirían mayor precisión.[154]

Según lo expresado por uno de los integrantes de la subcomisión, los temas más polémicos fueron los relativos al financiamiento de la educación, la educación bilingüe intercultural, las obligaciones de maestros y autoridades, la participación social, la educación particular y la educación preescolar.[155]

La discusión duró tres meses y de ella resultó un borrador consensado, que fue presentado por el Ejecutivo del estado ante la legislatura local. Todavía pasarían varios meses antes de que, a fines de junio de 1995, fuera aprobado por la Cámara de Diputados local y publicado en una edición extra del *Periódico Oficial* el 9 de noviembre del año en curso.[156]

La ley está dividida en nueve capítulos y uno de transitorios, a saber:

I. Disposiciones generales
II. Fines de la educación
III. Del sistema educativo estatal
IV. Del fortalecimiento del sistema educativo estatal
V. Del proceso educativo estatal
VI. De la educación que imparten los particulares
VII. De la validez oficial, certificación, revalidación, equivalencia y convalidación de estudios
VIII. De la participación social en el proceso educativo
IX. De las infracciones, sanciones y del recurso administrativo de las infracciones

Transitorios.

Resalta de inmediato en la lectura del documento normativo la referencia constante a la diversidad étnica de los oaxaqueños y su respeto a las formas propias que los pueblos indígenas se han dado; así, se afirma que la educación respetará los principios de "la comunalidad", entendida ésta como forma de vida y razón de ser de dichos pueblos indígenas. El artículo VII precisa:

[154] Los miembros de la comisión fueron los profesores y licenciados Benedicto Niño, Mercedes Vargas Alvarado, Verónica Gutiérrez, Misael Pérez Blas, Jesús Arellanes y Adán Jiménez Aquino, de la Sección 22; por el IEEPO intervinieron Salomón Nahmad, Javier Sánchez Pereyra, Carlos Varo, Numa Monjardín y Víctor Raúl Martínez.

[155] Véase Víctor Raúl Martínez V., "La Ley Estatal de Educación", *Huaxyácac,* septiembre-diciembre de 1995, año 3, núm. 7, pp. 33-35. Respecto de preescolar, el diferendo surgió al discutirse el número de grados que debe comprender esa modalidad, pues la representación postulaba desde 1992 que deben cursarse tres. Véase *Obligatoriedad y gratuidad de los tres grados de preescolar*, Oaxaca, Sección 22 del SNTE, octubre de 1992, 9 pp.

[156] Se trata del decreto núm. 296, aprobado por la LV Legislatura oaxaqueña. El antecedente legislativo más próximo se expidió 69 años antes.

> Es obligación del Estado impartir educación bilingüe e intercultural a todos los pueblos indígenas, con planes y programas de estudio que integren conocimientos, tecnologías y sistemas de valores correspondientes a las culturas de la entidad. Esta enseñanza deberá impartirse en su lengua materna y en español como segunda lengua.[157]

Entre las propuestas para conseguir eficiencia y calidad en la educación se encuentran: la creación de una institución que fomente el estudio y desarrollo de las lenguas indígenas, así como la educación bilingüe e intercultural; edición de obras de la cultura regional, nacional y universal, en español y en lenguas indígenas; promoción en los medios de comunicación educativos de programas de las culturas indígenas de la entidad, con transmisión en español y lenguas indígenas.[158]

Sin duda se dio el primer paso, pero aún hacen falta otros en la misma dirección. Está pendiente la normatividad de los reglamentos de trabajo.

Nivel funcional

En este rubro se han agrupado tareas, procesos y procedimientos en materia educativa que no tienen antecedentes previos; también se incluyen modelos y técnicas administrativas, sistemas de control de manejo presupuestal y de personal; dentro de él se considera también la creación de infraestructura de manejo de información.

La aparición de los contenidos regionales en educación primaria y secundaria

Si bien desde 1980 en el Centro de Sociología se editó un libro en dos volúmenes de historia y geografía de Oaxaca para uso de las escuelas primarias, y más tarde la Dirección de Contenidos y Métodos de la SEP lo adaptó para convertirlo en la monografía estatal: *Oaxaca, tierra del sol*, la utilización de ese material no tenía un espacio oficialmente establecido, toda vez que no había lineamientos precisos al respecto, de ahí que su uso fuera bastante aleatorio en los centros educativos y que incluso se empleara con un propósito diferente.

Fueron necesarias la firma del Acuerdo y la polémica respecto de los libros de historia en el verano de 1992, para que al año siguiente, en el marco

[157] *Ley Estatal de Educación*, edición extra del *Periódico Oficial*, Oaxaca, 9 de noviembre de 1995, p. 4.

[158] *Ibid.*, pp. 16-18.

de la renovación nacional de los libros de texto, se realizara un concurso estatal para la designación del libro de historia y geografía de Oaxaca, el cual se usaría en tercer grado. Al llamado de la convocatoria se presentaron varias propuestas, que fueron evaluadas por un jurado local integrado por maestros oaxaqueños.[159]

Por razones diversas, el libro se puso en circulación un año después de lo acordado inicialmente en la convocatoria.[160] Los autores de la propuesta triunfadora son investigadores que viven en el estado y están vinculados de diversas maneras con el sector educativo.

También en secundaria llegó la hora de escoger las materias optativas, una de las cuales fue historia y geografía de la entidad, cuyo programa había sido elaborado por una comisión técnica del IEEPO y avalado por la SEP. Lo significativo de este asunto es que se cuenta ya con un par de libros que se refieren al tema de historia y geografía y otro que trata sobre geografía y ecología del estado.[161]

Proyectos de investigación

No está por demás referir que en los primeros años de la década anterior, por iniciativa del titular de la subdirección de Planeación Educativa se creó una Unidad de Investigación Educativa, que funcionaba un tanto como área *staff*, toda vez que el organigrama de la entonces Delegación SEP y después el de la Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar no permitían incorporarla como parte de la estructura regular.

En esa área se operaban proyectos como microplaneación regional educativa, inducción a maestros de nuevo ingreso y arraigo del maestro rural, impulsados por áreas centrales; pero también se dio cabida a propuestas innovadoras, como el proyecto de asignación automática de egresados de primaria en escuelas secundarias de la ciudad de Oaxaca, y entre 1987 y 1989 se participó en un proyecto para organizar el Fondo Educación del Archivo General del Estado, que por cierto quedó inconcluso.[162]

[159] La convocatoria particular requería la participación de docentes, de acuerdo con varios criterios, entre ellos el de la Sección 22 del SNTE, que por cierto no participó en la reunión.

[160] Una vez seleccionada la propuesta ganadora, la SEP intervino directamente y, de acuerdo con un calendario fijado unilateralmente, estableció comunicación con los autores para la fase de correcciones y entregas parciales hasta que, una vez superados los escollos y satisfechos los requerimientos institucionales, pasó a la fase de edición. No está por demás señalar que los retrasos en la entrega de las correcciones estaban penalizados económicamente.

[161] Estos materiales fueron preparados por editoriales particulares, una de ellas local.

[162] Desde el principio los integrantes tuvieron que lidiar con la indiferencia de las autoridades, y hasta con la hostilidad de las mismas, de ahí que no pudiera cuajar un proyecto que incluso incorporara a los equipos técnico-pedagógicos de educación básica.

Después, los proyectos de investigación se han generado fuera de las oficinas del órgano de gestión estatal y han sido desarrollados en centros académicos como la UPN, en algunos centros de formación normal o de manera individual por algunos profesores.[163]

Con la fundación del Cedes-22 y la publicación en 1994 y 1995 de la primera y segunda convocatorias impulsada por la SEP y el Conacyt para financiar proyectos de investigación elaborados por docentes, se fortaleció esa vertiente en la UPN, en centros de educación normal y en el propio Cedes-22. Un trabajo pionero en esa línea de colaboración conjunta fue "La evaluación curricular de la licenciatura de educación primaria en el Centro de Educación Normal en Oaxaca".[164]

Otra novedad fue sin duda la vinculación de maestros locales con equipos de investigación de la ciudad de México. Así, se reunieron con uno de los equipos de la UPN-Ajusco, relación que con el tiempo se ha consolidado y ha producido fruto al establecerse un diplomado que se imparte en el Cedes-22; algo semejante ocurrió con el diplomado de "Fomento a la lectura y producción de textos para la educación básica", en donde participan docentes de educación primaria y secundaria.[165]

Con el mismo afán de colaboración interinstitucional han operado dos proyectos de investigación-acción: "Una aproximación a la práctica pedagógica en telesecundaria y a un proceso de transformación desde los maestros" y "Colectivos de profesores que hacen investigación en la escuela", vinculado este último con el proyecto "Transformación de la educación básica desde la escuela". Se planea su conclusión en dos y tres años respectivamente.

Otro equipo de investigación que se ha consolidado es el que ha venido trabajando sobre aspectos relacionados con la enseñanza de las ciencias naturales con un enfoque constructivista y que reúne a un grupo significativo de profesores de educación secundaria, en sus modalidades técnica y general.

Vinculado con el subsistema de educación bilingüe está el proyecto "Sistematización del conocimiento étnico para una educación bilingüe intercultural", el cual a partir de su inserción en el subsistema y por medio de talleres de reflexión se propone incorporar conocimientos significativos de los pueblos indios con el fin de integrarlos a los contenidos curriculares de la

[163] Antes de 1992 pueden rastrearse proyectos de investigación realizados por miembros de la UPN, de la Normal de Oaxaca y por docentes aislados.

[164] Véase Franco Gabriel Hernández *et al.*, *Evaluación curricular de la licenciatura de educación primaria en el CRENO*, Oaxaca, Cedes-22 / CRENO / Conacyt, 1995, 143 pp.

[165] Se han promovido diversos encuentros de profesores, así como la publicación de algunos materiales, desde revistas infantiles hasta compilaciones de textos elaborados por los maestros integrantes del diplomado.

educación básica, que, a decir de sus promotores, "posibiliten una transformación de la práctica docente y la formación de los educandos conforme a los fundamentos que se plantean los diversos grupos indígenas".

Desde 1992 se constituyó un equipo de trabajo vinculado con los problemas de la enseñanza de la historia de México y Oaxaca en la educación básica. Su desempeño se ha relacionado con la integración de una antología de textos sobre el tema, para uso de los profesores de primaria y secundaria, proyecto apoyado por la SEP y el Conacyt, y también por medio de la impartición de tres cursos de actualización.[166]

A fines de 1995, en el marco preparatorio de la Segunda Reunión Nacional de Secretarías de Investigación y Capacitación convocado por el CEN del SNTE, todos los niveles educativos presentaron sus prediagnósticos situacionales y, a partir de ellos, se acordó iniciar una nueva etapa del movimiento pedagógico.

Este movimiento, a decir de sus promotores, tiene como antecedente el Proyecto de Educación Alternativa. Su objetivo inicial es constituirse como la base de un proceso donde participen lo mismo trabajadores de la educación que padres de familia, directivos, autoridades, investigadores, etcétera.

Se pretende que sea el resultado de la construcción colectiva al aglutinar propuestas "a partir de los saberes, experiencias y aportaciones teóricas de los participantes en distintos campos de acción, como son: planes y programas de estudio, la gestión escolar, la formación y actualización de los docentes, la normatividad, las metodologías de enseñanza, etcétera".[167]

Las metas no son menos ambiciosas: "la transformación de las prácticas educativas (tanto en el interior como fuera de la escuela) y en general la democratización de la escuela y la enseñanza, para que respondan mejor a las necesidades históricas actuales del pueblo de Oaxaca".[168]

En la práctica las cosas marchan lentamente y de manera desigual, de acuerdo con las características de los distintos estratos educativos; en algunos se ha contado con la participación de los jefes de departamento y supervisores; en otros, los mismos representantes sindicales no han colaborado. Como ocurrió en el pasado inmediato, entre amplios grupos de profesores se manifiestan resistencias porque no quedan claras la intención del "movimiento" y la función del organismo sindical en el mismo, el peso del pasado, el viejo estilo que enviaba todo listo para ser aplicado (lo mismo planes y programas de estudio que criterios de evaluación, etcétera); la subcultura de la

[166] Toda la información anterior se tomó de *Informe de actividades, marzo a agosto de 1995 y febrero de 1995 a octubre de 1996*, Oaxaca, Cedes-22, 1996.

[167] *Informe... febrero de 1995 a octubre de 1996*, p. 11.

[168] *Idem.*

simulación todavía tiene un peso innegable, en tanto que la idea de colaborar en un proyecto en construcción no resulta muy agradable.[169] Pero, por otra parte, se han generado grupos de trabajo, pequeños todavía, pero a partir de cuya reflexión se puede avanzar en el proyecto pedagógico de la sección.

Los proyectos operativos

En este terreno ha actuado el IEEPO por medio del programa Aula Abierta, generado por la Unidad de Proyectos Estratégicos del mismo instituto (una de las áreas en que se dividió el Proyecto Educativo Oaxaca). Esta idea fue concebida desde hace varios años, e inicialmente se ubicó fuera de los marcos institucionales educativos. Su preocupación ha sido mejorar la calidad de la educación en localidades indígenas; trata de vincular a las madres de familia, organizadas alrededor de cocinas comunitarias, con sus hijos pequeños y con los profesores de preescolar y primer grado de primaria, aglutinándolos mediante un taller de lectura.

Para estimular los aprendizajes significativos, el proyecto Aula Abierta ha generado algunos materiales propios y ha aprovechado las letras móviles y el sobre de palabras que trae el libro de español editado por la SEP.[170]

Las acciones propuestas por Aula Abierta se aplicaron inicialmente en Asunción Cacalotepec, Mixe, en 1994, y un año después en el medio suburbano del municipio de Oaxaca de Juárez.

Este proyecto ha contado con el apoyo del gobierno del estado mediante el programa estatal en favor de la infancia y por organismos internacionales por medio de la UNICEF.

Otro proyecto que se ha iniciado en el IEEPO se relaciona con la educación para niños migrantes; pretende brindarles posibilidades de atención educativa en las zonas del país a donde migran las familias campesinas indígenas oaxaqueñas. Tras una fase de investigación sobre las características de tal migración, de quiénes y hacia dónde migran, este proyecto ha vinculado al Instituto Oaxaqueño con sus homólogos de Sinaloa, Sonora, Baja California Norte y Sur y Veracruz.

La primera de las reuniones de coordinación con los estados receptores de la migración oaxaqueña tuvo lugar en octubre de 1995: en ella se acordó

[169] Véase *Cómo construir un movimiento pedagógico. Análisis y reflexión*, Oaxaca, Cedes-22, 1995.

[170] Véase Javier Sánchez Pereyra (coord.), *Rompecabezas modular, plataforma comunicativa en situaciones problemáticas*, Oaxaca, IEEPO-Unidad de Proyectos Estratégicos, 1996, 60 pp.; *Idem*, *Materiales de aula abierta, una estrategia para la educación comunitaria*, 1996, 48 pp.

establecer mecanismos de intercambio de información entre la entidad y los estados receptores.[171]

Las publicaciones

A lo largo de la historia de la educación en Oaxaca se han producido diversas publicaciones periódicas especializadas en cuestiones educativas; sin embargo, entre 1978 y 1990 el saldo fue nulo. A partir de ese año la Sección 22 inició la publicación de *Educación Alternativa*, que ha venido apareciendo con irregularidad. En 1993, el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca inició la publicación de la revista *Huaxyácac,* que hasta la fecha ha puesto en circulación 11 números con periodicidad cuatrimestral.

El tema de las ediciones bibliográficas constituye una novedad en el mundo de la educación en Oaxaca. Antes de 1992 solamente se editaba, y eso anualmente, un opúsculo destinado a los profesores de nuevo ingreso como material de inducción. Se titulaba *Bienvenido, maestro* y era un remanente del programa Primaria para Todos los Niños.[172]

Sin que la entidad educativa en Oaxaca se signifique por la profusión editorial, ni menos especializada, sí puede advertirse una creciente superación en este aspecto. El Proyecto Educativo Oaxaca la impulsó al editar en cuatro tomos la *Memoria del encuentro con los autores*, que recoge las participaciones en el seminario titulado: "Los nuevos libros de texto de educación primaria", que tuvo lugar en Oaxaca en el verano de 1994. Ese mismo año se inició la publicación de una efímera serie de cuadernillos de educación titulada *La cola del gato,* que incluyó breves ensayos de Sylvia Schmelkes, Raúl Hernández Reyes y Carlos Muñoz Izquierdo.[173]

Habría que citar también la coedición del IEEPO con la Fundación SNTE de la obra colectiva *La atención del niño preescolar, entre la política educativa y la complejidad de la práctica*. Y, por último, otra *Memoria* del acto organizado en coordinación con la Subsecretaría de Educación Básica de la SEP, en el verano de 1996, cuyo tema central fue "La educación secundaria, características y problemas".

[171] Eduardo Escárraga Valle, "Migración y educación en Oaxaca", *Huaxyácac*, mayo-agosto de 1996, año 4, núm. 9, pp. 28-31.

[172] La intención original y la primera edición vienen de 1980 o 1981.

[173] Se trata de Sylvia Schmelkes, "La desigualdad en la calidad de la educación primaria", Oaxaca, PEO, 1994, cuadernillos de educación *La cola del gato,* núm. 1, 40 pp.; Raúl Hernández Reyes, "Educación y bienestar social en el estado de Oaxaca, 1980-1990", *ibid.,* núm. 2, 48 pp. y anexos; Carlos Muñoz Izquierdo, "Determinantes de las desigualdades educacionales con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico", *ibid.*, 42 pp.

Por lo que hace a la sección sindical, la producción ha sido considerablemente menor, pues, a excepción del informe sobre la evaluación curricular de la licenciatura de educación primaria en el CRENO realizada en 1993, se ha centrado en folletos.

Los dilemas del futuro inmediato

Las características del sistema educativo nacional y del mismo proceso descentralizador mexicano que se observan en estos primeros seis años, ubican a éste en un campo intermedio entre los extremos del modelo fuertemente centralizado que hizo crisis a mediados de los años setenta y otro descentralizado a ultranza como en el caso chileno.

En el caso particular del estado de Oaxaca, incide la presencia del gremio magisterial como un actor fuerte, politizado desde la década de los ochenta sobre las peculiaridades internas de la entidad, la presencia innegable —no solamente cuantitativa— de los pueblos indios, y los rezagos en materia de bienestar social.

Los años de la confrontación de los ochenta, a la cual no estuvo ajena la propia SEP, dejaron un panorama de desconfianza entre el profesorado, sentimiento que se fortaleció debido al errático proceso reformista previo al 92. Este clima poco favorable seguía existiendo en la etapa anterior al 18 de mayo de 1992.

La firma del Acuerdo Nacional del 18 de mayo vino a sacudir a los actores principales y puso en el centro del huracán al gobierno del estado, que hasta entonces se mantenía en una posición relativamente marginal, dada la inexistencia de un sistema de educación básico bajo control estatal.

Los años que median entre 1992 y 1996 o el momento actual han sido tiempos de aprendizaje para los actores, principalmente el gobierno del estado y los maestros organizados. Uno ha tratado de aprender a manejar un sistema donde no se tenían experiencias previas; los otros han procurado no quedarse fuera de la corriente de acontecimientos y han intentado influir en ella con sus propuestas.

Esta relación complicada, conflictiva en momentos, ha permitido sin embargo la cristalización de cuestiones fundamentales —tales como la Ley Estatal de Educación—, y ha propiciado la creación de espacios favorables para la aparición de núcleos de innovación educativa en distintos niveles educativos. Esa novedad, si se mira desde la óptica cuantitativa, es del todo insuficiente, pero cobra relevancia cualitativamente, puesto que es algo que antes no existía. La cuestión por aclarar, quizá ociosamente, es explicar si estos atisbos, estas propuestas que van montadas en líneas innovadoras, son

resultados de procesos previos a 1992, sobre todo del lado sindical. Sin embargo, considero que su marginalidad sería mayor si no hubiera mediado el Acuerdo Nacional. La propuesta de "educación Alternativa" entre 1990 y 1991 abona esa idea.

En todo caso, de lo que se trata es de que las partes involucradas, los distintos actores, contribuyan al desarrollo y conslidación de los procesos innovadores. Existe en Oaxaca una veta poco explorada, que tiene que ver con las particularidades del estado, que es necesario considerar para mejorar la gestión educativa.

Se puede compartir la opinión de que lo alcanzado hasta hoy es insuficiente ante los retos del presente; pero, sin la participación consensada de los actores, los resultados serían aún más limitados que los pequeños pasos dados. De lo que se trata ahora es de consolidar lo obtenido.

Los dilemas que se plantean se refieren a la velocidad de los pasos que se darán y al acuerdo de los actores para imprimir mayor rapidez y a qué costo para todos, sin que se vislumbren signos de ruptura que complicarían aún más el panorama. En ese sentido, es necesario profundizar en el marco institucional donde las diferencias puedan plantearse y resolverse consensualmente.

Para el IEEPO es necesario procurar que su desempeño técnico-administrativo sea más eficiente: mejorar las capacidades técnicas de sus cuadros, y procurar un trabajo más coordinado de sus diferentes instancias; pugnar porque los equipos técnico-pedagógicos del Instituto estén a la altura de las necesidades de capacitación de los distintos actores educativos; disponer —además— de un sistema de información sobre el funcionamiento del sistema que sea confiable y que pueda ser utilizado sin ningún tipo de restricción.

En el caso del magisterio organizado y de cara a la sociedad oaxaqueña, está presente la necesidad de una reflexión serena y crítica de su actuación como gremio a partir de 1992, una evaluación de sus logros, no sólo en tanto gremio organizado, sino también de lo que éstos han significado en términos de los espacios de poder que tienen dentro de la estructura burocrática del IEEPO. De igual manera, sobre los costos sociales y la definición de sus prioridades para el futuro inmediato, en el afán de hacer viable el lema que lo identifica como sindicato.

Sería deseable que la sociedad civil tuviera mayor peso en las cuestiones educativas mediante la labor de asociaciones de padres realmente representativas que fueran portavoces de las demandas y las ideas de las comunidades oaxaqueñas, particularmente de aquéllas con población mayoritariamente indígena. Alentar su desarrollo autónomo, sin pretender subordinarlas a los intereses sectoriales del magisterio o del gobierno estatal, beneficiaría el pro-

ceso descentralizador y propiciaría un mejor desempeño de las tareas educativas en la entidad oaxaqueña.

Una clara lección de la experiencia oaxaqueña en el sector educativo es que no puede avanzarse en la medida en la que no se obtengan los consensos necesarios. Una vez lograda la acción consensada, pueden darse pequeños pasos, pero que resultarán efectivos para la construcción de una educación acorde con las necesidades de la sociedad oaxaqueña.

ANEXO

SECTOR EDUCATIVO OAXAQUEÑO
LISTA DE DELEGADOS Y DIRECTORES GENERALES: 1978-1992

Gobierno federal de José López Portillo
Titular de la SEP
Fernando Solana
Delegados
Arquitecto Raúl Corzo Llaguno
Profesor Hernán Morales Medina
Licenciado Dante Delgado Rannauro
Profesor Diego Tomás García Jaime

Gobierno federal de Miguel de la Madrid Hurtado
Titular de la SEP
Licenciado Jesús Reyes Heroles
Delegado
Profesor Diego Tomás García Jaime
Directores generales de las Usedes y SCEP
Licenciado Ignacio Plascencia Guzmán
Profesor Jorge Baños
Titular de la SEP
Licenciado Miguel González Avelar
Licenciado Sergio Martínez Aguilar
Profesor Jesús Contreras Muñoz

Gobierno federal de Carlos Salinas de Gortari
Titular de la SEP
Licenciado Manuel Bartlett
Delegados
Profesor Víctor Hugo Bolaños Martínez
Profesor Óscar Hugo Hernández Yáñez
Titular de la SEP
Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León

Gobernador del estado de Oaxaca
Licenciado Heladio Ramírez López
Directores generales del IEEPO
Licenciado Lino Celaya Luría (de mayo a noviembre de 1992)
Gobernador del estado de Oaxaca
Licenciado Diódoro Carrasco Altamirano
Directores generales del IEEPO
Licenciado José Antonio Hernández Fraguas
Licenciado Alfonso Gómez Sandoval
Licenciado Ramón López Flores

III. CONCLUSIONES

REFLEXIONES FINALES A MANERA DE CONCLUSIÓN

María del Carmen Pardo

El análisis realizado en cinco estados de la República Mexicana (Guanajuato, Nuevo León, Chihuahua, Aguascalientes y Oaxaca), para apreciar la forma en la que el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica es recibido y operado, no permite llegar a conclusiones definitivas, dado que se reconoce que, primero, se trata de una transformación de magnitudes enormes, y, segundo, que no ha transcurrido suficiente tiempo para que el desarrollo llegue a etapas definitivas. Sin embargo, hay elementos que ofrecen algunas vías explicativas de cómo opera la decisión de descentralizar los servicios de educación básica bajo la responsabilidad de los gobiernos de los estados.

Estas vías se encuadran en algunas cuestiones eje. Primero: respecto al impacto que la descentralización tiene en el desarrollo educativo de los estados, a pesar de reconocer los problemas apuntados, que indudablemente impiden un mejor desempeño de los servicios a nivel estatal, la descentralización ha generado dinámicas positivas. Favorece, en algunos casos, que el tema educativo pase a formar parte de la agenda de asuntos de interés para los gobiernos estatales, situación que, sin duda, representa un aspecto a destacar. Por otra parte, permite la reconfiguración de actores, lo que, por ejemplo, se traduce en la pérdida progresiva del papel protagónico que ha tenido el órgano central (SEP); esta situación aparece de manera clara en los estados gobernados por partidos de oposición; pero no sólo en ellos, sino también en los que antes no existía sistema estatal de educación. Los gobiernos estatales empiezan a tener un papel cada vez más relevante y el SNTE modifica paulatina y muy lentamente sus pautas de negociación tradicionales y regresa el tema educativo al centro del debate. De hecho, en varios de los estados observados, el tema de la defensa de la educación pública se convierte en un móvil de la presencia activa de una buena parte de las secciones sindicales. Se auspicia también la participación de otros actores involucrados de alguna manera en el sector educativo (maestros sin una militancia sindical, la Igle-

sia católica), dando como resultado el que tengan ahora una presencia más visible. Y, por último, aparecen nuevos actores con una posición de carácter institucional, como las asociaciones de padres de familia y, en menor medida, los gobiernos municipales. En los estados con mayor rezago, la descentralización abre la posibilidad para la llegada de recursos especiales, como es el caso notable de Oaxaca, que inciden de manera positiva en la recuperación de niveles de desarrollo del sistema educativo.

La descentralización también parece poder convertirse en una aliada de transformaciones de fondo. Frente a escenarios de democratización y alternancia política, el éxito de la federalización educativa no puede ligarse sólo a la voluntad política del funcionario en turno, sea éste central o local, como ocurrió en el pasado. Exige una posición mucho más beligerante que le permita trastocar los supuestos de relación y negociación construidos en el pasado y que no son útiles para un momento político distinto, lo que implica —también— involucrar a un número mayor de actores.

Segundo: en relación con los aspectos que conciernen a la autonomía escolar y a qué tanto la federalización ha incidido en transformaciones en los niveles del proceso técnico-pedagógico, la observación de las cinco experiencias, aunque con claras diferencias, permite afirmar que la propuesta descentralizadora empieza a ser "gestionada" en los estados en relación con los aspectos formales. Esto quiere decir que aún no desciende a la "escuela", aunque hay ejemplos aislados en los que ya se ha podido ir "aterrizando" hasta este nivel. Cuando esta situación se generalice, con toda certeza el impacto será mayor, y sobre todo de mayor relevancia para elevar la calidad del servicio. Una manera de poder aterrizar la propuesta de cambio es superando la diferenciación artificial entre los aspectos administrativos y los aspectos propiamente pedagógicos. En el caso del Plan Rector de Guanajuato, este deslinde entre funciones pedagógicas y administrativas se convierte en la práctica en un obstáculo para entender el fenómeno educativo en toda su complejidad y dinamismo, partiendo de una división tajante de estas dos dinámicas. De mantener esta tajante división, la tendencia normal será que lo académico tienda a verse subordinado a lo administrativo. En Aguascalientes, por el contrario, la reconversión de la función supervisora incluye claramente la posibilidad de superar esa artificial dicotomía, obteniéndose con ello buenos resultados. Lo mismo que entender el cambio como un proceso que requiere desarrollarse con cierta gradualidad. En Guanajuato, el no haberlo entendido así se convirtió en un obstáculo que demuestra cómo el proyecto modernizador (Plan Rector) se propuso innovar en todos los ámbitos y componentes del sistema, lo que sin duda contribuyó de manera importante a la imposibilidad de lograrlo. Los estudios teóricos sobre innovación se refieren a la necesaria gradualidad de las estrategias, tanto en la incorpora-

ción de nuevos componentes como en su proceso de ejecución. Sin embargo, se puede decir que éste es un caso en el que la reforma se planteó de manera integral y en un tiempo relativamente corto. Su "fracaso" también se reconoce como total, en la medida en la que ese proyecto en particular "abortó", coincidiendo —además— con el cambio de gobierno, cuyas autoridades no recuperaron ningún componente del proyecto abortado.

Tercero: por el momento, los resultados concretos en mejoramiento de índices de eficiencia y equidad presentan un comportamiento de carácter más inercial que de cambio drástico a propósito de la descentralización. Esta situación, sin embargo, no se da de manera aislada, sino que forma parte de un engranaje en el que estos índices constituyen sólo un componente, sin duda muy importante, de otros indicadores sociales que reflejan problemas de carácter más estructural. Sin embargo, a pesar de que las tendencias inerciales no se modifican, las cifras reflejan alguna mejoría a partir de la firma del Acuerdo. Resulta difícil atribuir a la estrategia integral del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, influencias relevantes en el proceso de mejorar la calidad de la educación básica. Es evidente que la dinámica centralizadora y la presencia de la SEP como órgano protagónico casi único responde a una dinámica en el que el esfuerzo estuvo concentrado en la cobertura de los servicios. Esta situación permanece, a pesar de que el énfasis puesto sobre este aspecto queda aparentemente superado, desde finales de la década de los setenta, momento en el que se empieza a hablar de la necesidad de imprimir reformas al sistema educativo e incluso de introducir "una revolución" educativa que incidiera en aspectos de calidad. El Acuerdo no resuelve en sí el problema de la calidad pero presiona hacia la necesidad de mejorar la prestación de los servicios al quedar como una responsabilidad más "cercana", esto es, en los gobiernos estatales.

Para el caso de Guanajuato, se presentan algunas cifras que sirven sólo como elementos indicadores de que existen "mejorías" en algunos procesos del sistema educativo local. Cifras relacionadas con la equidad en la distribución de oportunidades de acceso, permanencia y promoción de la población en el sistema escolar. Respecto al índice de analfabetismo de la población mayor de 15 años, en 1990 representó 16.5% y en 1995 sólo 14.0%; esta cifra varió 2.4 puntos en cinco años en tanto que en la década anterior la diferencia fue de 7.5 puntos, esto es, se redujo un tercio en la mitad del tiempo. Respecto a la absorción de egresados de primaria en educación secundaria, en 1991 fue de 66.4% y en 1996 ascendió al 74.7%, lo que supone un importante avance, a pesar de que la aparente mejora no resuelve el problema de que el estado de Guanajuato sea uno de los que menos oportunidades de acceso a la educación secundaria ofrecen en el país. Los índices de reprobación en educación primaria y secundaria para el periodo

1992–1995 arrojan los siguientes datos: el porcentaje de reprobación en las escuelas primarias federalizadas disminuyó 1.72 puntos, al pasar de 10.69% a 8.97%. En las escuelas del subsistema estatal, el porcentaje sólo varió 0.74%, al pasar de 8.67% a 7.93%. En el caso de la educación secundaria, la reprobación se da por asignatura. En el subsistema federalizado, el porcentaje disminuyó 5.95 puntos al pasar de 33.17% a 27.22%. En las escuelas estatales, la disminución fue menor, de 2.88 puntos, pues decreció de 18.89% a 16.01%. Las cifras sobre deserción en educación primaria y secundaria para el periodo 1992-1995 indican que en las escuelas primarias federalizadas creció 0.10%, al pasar de 3.38% a 3.48%. En las estatales, en cambio, disminuyó 0.84%, al pasar de 3.35% a sólo 2.51%. En el caso de la educación secundaria, en las escuelas federalizadas la deserción disminuyó 1.08%, al pasar de 6.33% a 5.25%. Las escuelas estatales pasan de 7.91% a 5.81%; esto es, la cifra disminuyó 2.10 puntos.

A pesar de la heterogeneidad de los datos de los indicadores referidos, se observa una tendencia a la disminución, pero diferenciada. En el subsistema federalizado se presenta mayor reprobación en la primaria y en la secundaria, y su disminución es relativamente mayor que en el subsistema estatal. Este último, sin embargo, sigue teniendo mejor capacidad para aprobar a sus alumnos que en el federalizado. El subsistema federalizado no ha progresado, inclusive ha perdido capacidad para retener a los alumnos de primaria y secundaria, mientras que el estatal mejora su capacidad para retener a los estudiantes y promoverlos. Los avances relativos en los indicadores de reprobación y deserción parecen no poderse explicar como efecto de las medidas derivadas del Acuerdo, sino que reflejan tendencias previas de cada subsistema asociadas a la existencia de programas y proyectos de, por ejemplo, innovación en las escuelas. También parecen ser resultado de razones que tienen que ver con cuestiones estructurales, como la distribución urbana, suburbana y rural de las escuelas, así como a los efectos de la crisis económica iniciada en 1994, que afectó de manera muy importante el empleo y el nivel de ingresos de las familias.

Para el caso de Nuevo León, los principales servicios educativos durante los periodos 1990-1991 y 1996-1997, arrojan los siguientes datos medidos en miles. En el nivel primaria, las escuelas disminuyeron de 2 512 a 2 482; por consiguiente, la matrícula baja de 489 800 a 456 600, mientras que los docentes aumentan de 17 353 a 17 668. En el caso de preescolar, las escuelas aumentan de 1 296 a 1 544; la matrícula pasa de 94 100 a 112 400 y los maestros de 3 646 a 4 549. En secundaria, las escuelas aumentan también de 534 a 657, aumento que se refleja en la matrícula, que pasa de 187 800 a 197 500, y en la cantidad de maestros, que pasa de 11 395 a 12 168.

Por lo que se refiere al gasto educativo para los periodos 1990-1991, 1996-1997, medido en millones de pesos, el gasto federal para la educación primaria pasa de 200 900 a 898 600. El grado promedio de escolaridad en el mismo periodo pasa de 7.9% a 8.2%, y el promedio de atención a la demanda aumenta de 62.1% a 65.1%. El índice de deserción para el mismo periodo (tercer año de primaria) pasa de 2.9% a 1.8%; el de reprobación (cuarto año de primaria) de 5.1% a 4.1%; y la eficiencia terminal (sexto de primaria) aumenta de 85.1% a 92.7%. Para secundaria, el porcentaje de absorción en el primer año baja de 23.4% a 22.0%. La deserción (en el primer año) también baja de 6.1% a 4.6%, la reprobación (en el segundo año de secundaria) pasa de 13.8% a 15.3%. La eficiencia terminal pasa de 81.9 a 86.1%. En este caso, igual que en el de Guanajuato, comparando las cifras de los periodos 1991-1992, 1996-1997, con los de 1988-1989, 1990-1991, se puede afirmar también que los índices mantienen tendencias ya establecidas, lo que significa que el Acuerdo no introduce cambios bruscos en su comportamiento.

En Aguascalientes, los indicadores del sistema educativo se asocian a otros indicadores sociales. Según la información del XI Censo Nacional de Población y Vivienda y del Conteo 1995, la escolaridad promedio de la población de 15 años o más pasó de 6.8% en 1990 a 7.85% en 1995; según algunos cálculos, se estima lograr 8.4% para 1998, lo que situaría a Aguascalientes como el estado que más avances ha logrado en este indicador, pues subió desde el lugar 12° en 1990 hasta colocarse entre uno de los seis estados de la República con más alta escolaridad en 1995. A pesar de que este resultado es importante, en el interior del estado las desigualdades persisten. Uno de los objetivos del Programa Estatal de Educación ha sido garantizar una educación básica de diez años, asegurando el acceso y la permanencia de los alumnos en la escuela. Sobre este punto es importante señalar que, en 1997, nueve de cada diez niños que ingresaron a primaria cursaron preescolar; que los egresados de secundaria en el estado han aumentado en 1997 en 43% respecto a 1992; pero, además, en algunos municipios como Cosío (que pasó de 93 alumnos que terminaron en 1992 a 193 que lo hicieron en 1997), Calvillo (322 a 603), Jesús María (394 a 691), el Llano (115 a 219) y San Francisco de los Romo (136 a 223), el porcentaje de atención a niños y niñas de once a catorce años ha pasado de 83% en 1992 a 95% en 1997. La eficiencia terminal de la primaria pasó de 86.23% en la cohorte de 1987 a 1993, y a 93.16% en la cohorte 1991-1997; la secundaria aumentó de 73.87% en la generación 1990-1993, a 81.80% en la generación 1994-1997.

Para Chihuahua, si se comparan las estadísticas para explicar el desarrollo de la educación antes y después de la descentralización, se puede decir que hay una evidente caída de la eficiencia terminal, tanto de la primaria como de la secundaria. De hecho, ninguna entidad federal ha caído tanto co-

mo Chihuahua, si se comparan los cuatro ciclos anteriores a 1992 con los cuatro años posteriores; entre 1988 y 1991, Chihuahua ocupaba el lugar 15 respecto a los promedios nacionales; entre 1992 y 1995, tiene el 22. En secundaria también cae del lugar 22 al lugar 29. Respecto a cifras referidas a la eficiencia terminal, que se explica en primaria por la deserción (3.5% en 1995), ocupa el lugar 21 a nivel nacional, y en secundaria, que se indica por una alta tasa de reprobación (31.1% en 1995), baja al lugar 35 en la escala nacional. Respecto de la tasa de absorción de secundaria, se puede decir que mejoró notablemente y permaneció en el grado promedio de escolaridad. En el periodo 1992-1995, la eficiencia terminal de la primaria pasa de 73.8% a 77.3%; la tasa de absorción de secundaria aumenta de 80.8% a 85.4%; la eficiencia terminal de la secundaria baja de 76.3% a 73.9%; y el grado promedio de escolaridad aumenta de 6.8% a 6.9%.

De manera paradójica, el esfuerzo financiero del estado crece mientras la educación está disminuyendo su eficiencia y, presuntamente, su calidad. En 1992, según datos de la Dirección General de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Chihuahua, el estado ocupaba el segundo lugar nacional en gasto estatal respecto a las participaciones federales netas, al aportar 76.2% con recursos propios (promedio nacional: 28.2%). En 1994, ocupa el tercer lugar nacional pero con una mayor proporción, de 91.2% (35%, respecto a las mismas participaciones federales). El estado gastó más en salarios de maestros en el momento crucial del conflicto.

En 1993, en el estado de Oaxaca, se habla ya de incrementos modestos en la matrícula de preescolar y secundaria. Se pone en práctica el Proyecto de Desarrollo de Educación Inicial (Prodei) con 400 educadores comunitarios; en preescolar se opera el programa de alternativas de educación preescolar con el propósito de extender sus beneficios a un mayor número de comunidades rurales e indígenas, contando con la participación de promotores con el fin de atender a más de mil alumnos. Para iniciar el ciclo escolar se distribuyen 42 600 paquetes de material didáctico y cuatro millones de libros de texto gratuitos, entre los que se incluyen 5 200 juegos elaborados en lenguas indígenas. Se dotan con bibliotecas a 2 230 escuelas, con lo cual, junto con las repartidas un año atrás, prácticamente se logra que todas las escuelas oaxaqueñas cuenten con ese apoyo. Respecto a los recursos presupuestales, para 1995 el presupuesto concertado con la federación alcanzó una suma de 1 545 millones de pesos, cantidad que representaba 63% del presupuesto de egresos del gobierno federal. Respecto al número de planteles, éstos ascienden a 9 440, donde son atendidos 1 038 732 estudiantes, lo que significa 14% más de planteles y una matrícula escolar 6% mayor respecto al ciclo 1992-1993. En preescolar, lo más relevante fue el crecimiento de 13%

en el número de servicios respecto a los que existían tres años antes, y un incremento de la matrícula de 7 por ciento.

En primaria, la cobertura alcanza 96% del grupo de edad comprendido entre 6 y 14 años; de ahí en adelante los esfuerzos se orientan al mejoramiento de la calidad educativa y a las condiciones de estudio. Los indicadores del desequilibrio educativo, como las tasas de reprobación, se mantienen en 14%, mientras que la tasa de deserción disminuye de 5.2% a 4.1%; en tanto, la eficiencia terminal en el ciclo 1994-1995 es ya de 67.8%. En secundaria, la matrícula sigue creciendo y la modalidad que cuenta con mayor número de servicios es la telesecundaria. La tasa de reprobación se redujo de 23% a 18.5%; la deserción bajó de 6.6% a 5.2%, en tanto que la eficiencia terminal se coloca en 69.9%. Para el ciclo escolar 1994-1995, se incorporaron al Programa de Carrera Magisterial 17 419 docentes, cuyos beneficios sumaron 42 598 mil pesos; se crearon en ese mismo año trece centros de actualización magisterial localizados en distintos puntos del estado.

En primaria se atiende 94% de la demanda y 79% en secundaria. Por su parte, la deficiencia terminal en primaria alcanza 70.4% y en educación media básica 70.9%, rangos superiores a los registrados en 1993, cuando el Ejecutivo estatal anuncia que fueron de 63.3% y de 63.6% respectivamente. En educación inicial, la atención a la demanda pasó de 1.2% al 8.4%, crecimiento basado en la modalidad no escolarizada. Se proponen dos programas especiales: Programa para Niños Migrantes y Atención Preventiva y Compensatoria, estos programas benefician a 2 584 alumnos y operan de manera experimental en municipios de alta marginación. Es significativa la cifra de contratación de 5 742 profesores a lo largo del gobierno (1992-1998); sólo en 1996 se incorporaron 1 283 profesores a la tarea educativa. En secundaria, la matrícula se incrementa 8% en relación con el ciclo anterior, los planteles en 6% y el número de profesores en 8%. Este crecimiento se basa en el dinamismo de la telesecundaria que en este año elevó a 40 el total de los servicios. Existe un programa de educación a distancia que incorpora a la población adulta y a los estudiantes que desertan del sistema formal.

Hay que decir, sin embargo, que los índices se construyen a partir de datos estadísticos, y derivar conclusiones a partir del manejo de cifras siempre resulta riesgoso, entre otras cosas, porque las cifras son sumamente heterogéneas.

La investigación realizada fue integrada por dos componentes: el primero incluye los estudios generales, que nos ofrecen referencias históricas y conceptuales y el análisis del papel que han desempeñado los actores fundamentales; el segundo contiene los estudios que llamamos de "caso", que, más que eso, son construcciones de la situación imperante en los sistemas educativos de los cinco estados que incluye el trabajo.

El análisis puso énfasis de manera intencional en la innovación, como una forma de averiguar los impactos positivos generados por la decisión de descentralizar los servicios educativos a nivel básico. Esta decisión implicaba la creación de un cierto espacio de autonomía para los estados, y ese espacio, consideramos, podía ser llenado por la innovación. De ahí que el eje explicativo se centrara en indagar en qué medida la firma del Acuerdo de Modernización de la Educación Básica podía permitir el desarrollo de innovaciones que se tradujeran en algún tipo de mejora para los sistemas educativos locales. Para ello, fue necesario que en cada caso la explicación resultara de la participación de los distintos actores, lo que por momentos le otorga el papel predominante a alguno. La influencia del gobierno federal en el caso de Aguascalientes durante el periodo en el que se sentaron las bases para la federalización de los servicios, la del gobierno estatal en los estados de Guanajuato, Nuevo León y Chihuahua, y el sindicato en el caso de Oaxaca, de alguna manera habrán de caracterizar y hasta definir la decisión de descentralizar (federalizar) los servicios educativos tomada por el gobierno federal en mayo de 1992.

Respecto a la metodología, se puede afirmar que tanto el marco referencial como la construcción de conceptos son evidentemente perfectibles y ofrecen vías analíticas que resultan útiles en la medida en que representan enseñanzas, de las que eventualmente podrán sacar algún provecho los procesos que se desarrollen en otros estados o en otros países. En relación con el estado en que se encuentra la investigación de los procesos descentralizadores de la educación, se ha llegado a afirmar que "la única perspectiva pertinente es la de reunir una masa de estudios monográficos que permitan extender los espacios analizados, ampliar y hacer más complejas las hipótesis, cubrir nuevos aspectos y aprehender nuevas maneras de producción de lo social y particularmente de lo educativo".[1] Otro de los elementos metodológicos incorporados en la investigación es la recuperación de la "voz" de los actores participantes en el proceso; tanto de las autoridades del órgano central como de los sistemas estatales, de los maestros, supervisores, líderes sindicales, etc. Este elemento permitió un acercamiento con el fenómeno analizado e introdujo mayor dinámica a la labor de recuento de los hechos.

En este trabajo se tuvo en mente que la descentralización de los servicios educativos es un proceso que se inició en la década de los setenta, y a partir de entonces las atribuciones en materia educativa paulatinamente fueron cediéndose del ámbito central hacia el local, pasando primero por claros procesos de desconcentración administrativa, hasta llegar a la descentrali-

[1] Graciela Frigueiro, *La descentralización: múltiples sentidos para una práctica completa*, Santiago de Chile, 13-15 de noviembre de 1995, p. 12.

zación de funciones sustantivas en la educación básica, proceso que por ser aún reciente no permite llegar a conclusiones definitivas, pero sí ofrece un cúmulo de experiencias importantes que este trabajo, de dimensiones modestas, intentó consignar de la manera más completa posible.

Se incluyeron las etapas históricas previas, que muestran intentos dirigidos justamente en el sentido contrario, esto es, la centralización de los servicios educativos.[2] En todos los casos aparecen claras alusiones a estos periodos, aunque resultan más notables las de Chihuahua y Oaxaca. De igual manera, en los casos analizados se hace una referencia —que se complementa con datos— de la cobertura de los servicios, aspecto que constituyó el eje de la acción educativa pública en las pasadas décadas.[3]

Partimos de la idea de que la descentralización de los servicios educativos debía entenderse como una oportunidad que ofrecía la posibilidad de crear espacios autónomos en los gobiernos estatales, constituyendo específicamente una motivación para generar innovaciones que, en distintos plazos, resultaran útiles para la optimización de los procesos en el sistema, tanto pedagógicos como de gestión. Esta idea no queda aún suficientemente probada con el acercamiento analítico realizado. Sin embargo, consideramos que se irá corroborando en la medida en que los estados vayan adquiriendo un papel preponderante en el manejo de lo curricular, administrativo y financiero. Influirá también el hecho de que se logre involucrar de manera cuantitativa, pero también cualitativa, a los directivos, maestros y alumnos de la escuela, así como a los padres de familia y otros grupos socialmente relevantes para el campo de la educación.

Asimismo, se aprecia en esta investigación la decisión de descentralizar la educación básica vista a través de distintos miradores y desde distintas posiciones, como quedó señalado en la introducción; favorece el análisis tanto desde la perspectiva interna, esto es, la del gobierno central y federal, como desde la de otros actores situados en distintos puntos del sistema educativo. Esto, como quedó señalado, sacrificó referentes comunes que hubieran permitido comparaciones más puntuales, pero permitió la expresión local sin marcos homogeneizadores. De esta manera, se incluyen elementos culturales, que engloban las creencias, valores y costumbres de las socieda-

[2] Véanse las colaboraciones, en este mismo libro, de Josefina Z. Vázquez y Engracia Loyo.

[3] Para el caso de Oaxaca, que aparece como uno de los de mayor rezago educactivo, y sólo a manera de ejemplo, se señala que para el ciclo escolar de 1964 existían en la entidad 1 848 escuelas primarias oficiales, con una matrícula de 254 572 alumnos, atendidos por 5 703 docentes y personal directivo. Para el ciclo 1971-1972, la matrícula había aumentado en 442 563 escolares, en 2 717 escuelas, atendidos por 10 781 profesores. Francisco José Ruiz Cervantes, "El proceso de federalización educativa en Oaxaca", en este mismo libro.

des en cuestión, y que pueden favorecer o no una situación de cambio. Estos aspectos se rescatan particularmente en el caso de Aguascalientes.[4]

La experiencia de México no califica aún en los supuestos de una descentralización exitosa. Los resultados empíricos generados hacen pensar que el camino por recorrer aún es largo, ya que las propuestas formuladas por estudiosos de estos temas demuestran que las políticas descentralizadoras resultan más exitosas cuando se presentan condiciones que en el caso de México no se dieron en la forma en que la teoría lo sugiere. Se requeriría, primero, la posibilidad de que los gobiernos locales contaran con fuentes de ingreso propias, como las impositivas. Segundo, que la presión para descentralizar proviniera más de las comunidades que de los ministerios centrales. El proceso federalizador de la educación en México fue una decisión "central"; "las entidades en tanto gobiernos libres y soberanos no se habían pronunciado formalmente para exigir o demandar la descentralización del sistema educativo. De ahí que en la mayoría de las entidades este proceso se percibiera con una fuerte dosis de escepticismo."[5] Tercero, que los distintos grupos afectados por estas decisiones, principalmente los maestros, hubieran sido involucrados e informados respecto a los planes descentralizadores; y, finalmente, que las administraciones locales hubieran desarrollado cierta capacidad de gestión o estuvieran en proceso de desarrollarla.[6]

En el caso de Guanajuato, resulta evidente que el fracaso de la puesta en marcha del profundo programa de reforma estuvo ligado en buena medida al hecho de no haber involucrado a los maestros en dicho proceso. En el caso de Nuevo León se advirtió la necesidad de acompañar a la federalización con un esfuerzo sistemático de concienciación y capacitación a los maestros, que les hubiera imbuido una mejor comprensión de los alcances del proceso y las formas concretas de brindarle su apoyo. En Chihuahua, el Acuerdo provocó confusión en los métodos de trabajo; los maestros suelen adoptar perspectivas y metodologías tradicionales que combinan con las "nuevas". Bajo este esquema aparece la preocupación de "que han hecho lo que buenamente han podido", pues carecen de capacitación y dirección. Esto ha favorecido que ellos mismos generen —desde su práctica cotidiana— nuevas formas de cumplir con sus responsabilidades frente a sus grupos: la llamada innovación "emergente".[7]

[4] Véase la colaboración de Margarita María Zorrilla, en este mismo libro.

[5] *Idem.*

[6] Donald R. Winkler, *Descentralization in Education. An Economic Perspective*, Washington, D. C., The World Bank, noviembre de 1991, pp. 1-2.

[7] Armando Loera y Fernado Sandoval, "La innovación educativa en el proceso de descentralización en el estado de Chihuahua", en este mismo libro.

La investigación, sin embargo, arroja algunos elementos esclarecedores sobre este proceso que vale la pena destacar. Unos se refieren a lo que identificamos como problemas en el diseño de la decisión; otros se relacionan con aspectos que requieren una observación más minuciosa para corregir la operación descentralizada de los servicios educativos. Tanto los de diseño como los de la operación aparecen en las experiencias recogidas de manera simultánea. Sólo para efectos analíticos intentamos hacer una artificial separación.

Problemas de diseño

En palabras de Justa Ezpeleta, la federalización en el sector educativo presenta características particulares. Esta singularidad va a traducirse en una complejidad también particular, porque un proceso contiene a su vez otro de magnitudes y alcances diferentes.

> Como reforma político-administrativa del Estado —la descentralización— común a todos los sectores de gobierno, se acompaña y fusiona con una reforma de la educación básica de magnitud y profundidad inéditas. Se trata, en efecto, de una reforma cuyos postulados la tornan tan suficiente, en sí misma, que pudo haberse formulado al margen de la federalización, sin tenerla como condición y cuya proyección en el dominio del sector educativo, requiere del replanteamiento de sus objetivos, organización, funciones y, sobre todo, de sus prácticas.[8]

Habría que considerar con cuidado este empalme de procesos para darle un tratamiento diferenciado e incluir los cambios que se requieren dentro del ámbito propiamente educativo.

La decisión de federalizar los servicios educativos es de naturaleza esencialmente homogeneizadora y simétrica, pese a que de hecho se actúa en una realidad sumamente diversa y asimétrica. De hecho, el gobierno federal es el único conocedor de la implicación integral de la propuesta; el grupo que la promueve es el único que conoció de manera exclusiva la "agenda completa".

La idea de adoptar una decisión bajo el supuesto de que operará en realidades iguales, dejó pendiente el problema de la integración del sistema federal con los estatales, antes de obtener la anuencia de más de la mitad de los estados (18 contaban con sistemas estatales de educación que coexistían con los federales). Se ha buscado que ambos sistemas, pese a responder a ló-

[8] Véase la colaboración de Justa Ezpeleta, "Federalización y reforma educativa", en este mismo libro.

gicas diametralmente distintas, "convivan" en el mejor de los casos y logren algún grado de coordinación, lo que a todas luces resulta insuficiente, a pesar de haberse incorporado unidades administrativas con el cometido de llevar a cabo la "fusión de los dos subsistemas". Se observa con claridad que, por ejemplo, la convivencia de los dos subsistemas: el federal y el estatal, no ha resultado fácil. De entrada, hubo que crear nuevos organismos que fueran los encargados de recibir la transferencia de los servicios, lo que complicó el funcionamiento de los sistemas tal como ya existían. Más tarde, se crearon unidades responsables de fusionar los dos subsistemas, en algunos casos subsistiendo las "receptoras" recién creadas, y en otras adquiriendo el liderazgo las estatales. Esos cambios de fondo, pero a la vez formales, no han logrado superar las dinámicas diametralmente distintas bajo las que actuaban los dos subsistemas, que estaban —además— profundamente enraizadas. La lógica de lo "federal" y de lo "estatal" subsiste.

En el caso del estado de Guanajuato se logró —enfrentando un sinfín de problemas— la unificación de los sistemas bajo el control del subsistema estatal.[9] En Nuevo León, esta convivencia resultó posible debido a tres razones fundamentales: las secciones sindicales (21 federal y 50 estatal) no presentaron problemas durante un largo periodo de tiempo; las contribuciones presupuestales para la educación, cuyo rango es superior al de la media nacional, provinieron tanto de fuentes estatales como federales, y el sistema estatal de educación contó con un margen de relativa autonomía que le proporcionó espacios de maniobra suficientes y una buena comunicación con el sistema federal, que supo aprovechar cuando lo consideró necesario.[10] Sin embargo, también se advierte en este ejemplo que esta doble participación en la relación con el sindicato, que influye en la adscripción, y en las reivindicaciones sociales de los maestros, genera problemas graves, que incluso hacen mella en la opinión que los maestros tienen de sí mismos.[11] En Chihuahua generó un vacío que ha costado tiempo y mucho esfuerzo llenar.[12]

La decisión descentralizadora se adoptó con una lógica priista, lo que dejó a los gobiernos de oposición en una situación de desventaja evidente, puesto que no contaron, ni cuentan, con la red de apoyos que aquéllos disfrutan. Pero, en contrapartida, los gobiernos opositores hacen valer con mayor vehemencia su espacio autonómico cuando tienen un proyecto educativo propio,

[9] Véase M. Cecilia Fierro y Guillermo Tapia, "Descentralización educativa e innovación. Una mirada desde Guanajuato", en este libro.

[10] José Antonio Mejía, "Federalismo e innovación educativa en México. El caso Nuevo León", en este libro.

[11] *Idem.*

[12] A. Loera, art. cit.

como fue en el caso de Guanajuato en el interinato de Medina Plascencia, o más recientemente con el PESEECH del gobierno de Barrio en Chihuahua.

A pesar de que se realizó un esfuerzo por adecuar el marco normativo a la decisión contenida en el Acuerdo (Reformas al artículo 3°, Ley General de Educación y Reglamento de la Ley General de Educación), subsisten vacíos jurídicos y ambigüedades que pueden generar, a mediano y largo plazos, problemas en la operación descentralizada de los servicios, al ser aprovechados por el órgano central o los gobiernos estatales. Si bien es cierto que debe continuar la centralización de los principios normativos mientras que la operación se descentraliza en las esferas locales, esto no necesariamente habrá de traducirse en que la formulación de políticas quede reservada de forma exclusiva para el órgano central, mientras que la gestión operativa, encargada de asegurar la eficiencia tanto de la gestión como pedagógica, sea responsabilidad de las estructuras descentralizadas como proceso independiente al de la formulación. Esta distinción tan rígida debe ir flexibilizándose para lograr mayor corresponsabilidad en la formulación de las políticas (salariales) que impedirá manejos diferenciados en las dos jerarquías de gobierno, las cuales, en la práctica, constituyen obstáculos que impiden el eficaz desarrollo del sistema en su conjunto. Habría que despejar la ecuación que se establece entre la desregulación que requiere la descentralización y la regulación como atributo del Estado. Esta situación obliga a una especie de comportamiento "inercial", de la que no es fácil escapar en breve plazo, puesto que los estados no tienen las condiciones para darle la vuelta de manera drástica, al no contar con los recursos y con capacidad técnica suficientemente desarrollada. La consecuencia, sin embargo, contiene paradojas. El gobierno central, vía la SEP, controla buena parte de los procesos de manejo técnico, entre otras razones, por la ausencia de esta capacidad en muchos de los estados. Esta situación "irrita" a los gobiernos estatales, quienes sienten que no está siendo respetado su espacio autónomo. Sin embargo, en momentos de conflicto, envían el problema de regreso al centro, cuando sus capacidades "negociadoras" llegan a su límite.

Es necesario superar los esquemas de trabajo y relación permeados por una cultura centralista; resulta ilustrativo en los casos de Aguascalientes, Chihuahua y Oaxaca el importante papel que llegó a desempeñar un órgano federal de nivel intermedio: la Dirección General de Educación Primaria. De igual manera, se requiere superar la operación que rigidiza un marco jurídico que no cuenta con definiciones precisas para eliminar la ambigüedad en el tratamiento de algunas cuestiones fundamentales. Entre éstas destacan por su importancia la definición de políticas educativas, el respeto a los espacios para generar normatividad estatal que no repita la central, y la relativa a la dependencia financiera. Estos tres elementos combinados impiden que la descentralización educativa avance y consolide sus procesos en los estados.

Las ambigüedades jurídicas pueden traducirse en decisiones discrecionales de un lado y otro. Además, si las disposiciones normativas y reguladoras del órgano central no se asientan explícitamente, pueden generar conflictos en los "equilibrios políticos" de los gobiernos estatales. En el caso de Chihuahua se advierte que, al no haberse precisado la calidad de la intervención en las facultades "concurrentes", se deja un vacío de indefinición que confunde tanto a los funcionarios federales como a los estatales y hay imprecisión en las posibilidades reales de innovación. El espacio de oportunidad de los estados se abre en la referencia que se hace en la Ley General de Educación de "adaptar el sistema a las necesidades locales" y "desarrollar la investigación como base de la innovación".[13]

Entre los casos analizados, los estados de Aguascalientes y Oaxaca han publicado nuevas leyes de educación; sus contenidos son resultantes de intensos procesos de negociación, y aunque reflejan mejor las necesidades locales, todavía reproducen en gran medida la legislación federal.

Problemas en la operación

Es evidente, respecto a los recursos financieros, que no existe correspondencia entre los fondos asignados y las responsabilidades cedidas, puesto que los estados tienen muy pocas posibilidades para generar verdaderos espacios educativos que signifiquen una alternativa a los que existen en la actualidad. Si bien hoy día los estados pueden decidir sobre las partidas que se les asignan, estos recursos siguen limitados al estrecho margen de 5% destinado a gastos de operación que complementa la erogación importante, que es la de la nómina.[14] En Nuevo León se reclama la necesidad de contar con mayores márgenes para la reasignación de estos recursos.

En el Proyecto Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998, el Ejecutivo propuso que los recursos que hasta ahora han sido canalizados por vía del ramo 25, se ubiquen en el nuevo ramo 33, conformando un Fondo de Aportaciones para la Educación Básica. Los recursos que la Ley General de Educación reserva para la federación seguirán siendo asignados al ramo 11. De manera complementaria, en ese mismo proyecto de presupuesto se establece la inclusión de los ramos 11 y 25 de las previsiones para sufragar los incrementos salariales de los trabajadores de la educación (Previsiones para Servicios Personales), que hasta 1997 se canalizaban por vía del ramo 23. Con los recursos de esas Previsiones en ambos ramos, se sufra-

[13] A. Loera, art. cit.
[14] J. Ezpeleta, art. cit.

garán, además de los incrementos salariales, la creación de plazas, los aumentos a los estímulos en los programas de carrera magisterial y carrera docente, becas ligadas al salario mínimo, estímulos y otros componentes cuyo monto dependerá de los factores que se negocien en el transcurso del año y según quede aprobado anualmente por la Cámara de Diputados. El ramo 25 incluirá los fondos necesarios para la operación de los servicios de educación básica en el Distrito Federal. Una vez hecha la transferencia de estos servicios al gobierno capitalino, esos recursos también formarán parte del ramo 33.[15]

Se presume que, con este esquema, los estados podrán mejorar sus propios procesos de elaboración de sus presupuestos. De la misma manera, podrán tener mayor certeza en el monto de recursos que se transfieran mediante el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica. Para efectos de financiar los aumentos salariales al personal de origen estatal, tendrán como referente el monto de las Previsiones para Servicios Personales que la Cámara de Diputados apruebe para el sector educativo.[16] El aspecto primordial de la iniciativa del Ejecutivo es establecer un mecanismo que permita determinar el monto de aportaciones para educación básica y normal de cada entidad federativa. La regla hasta entonces resultaba del momento en el que se firmó el Acuerdo. La regla consistió en que la Federación transferiría a los estados los recursos suficientes para sostener los servicios que se transfirieron. Desde entonces, los estados y la Federación contaban con un registro común, tanto de planteles a los que se les asigna gasto de operación, como de la plantilla de personal asignada a cada estado. Estos registros se actualizan anualmente. De igual manera, los cambios en esa distribución responden de modo preponderante a los compromisos adquiridos en el propio Acuerdo, en especial, a la homologación salarial entre el personal federal y el de los estados. Esos principios se mantienen bajo el nuevo esquema.[17]

Los rubros como gasto de operación, de personal y recursos para dar mayor equidad a la distribución del financiamiento educativo, conforman el Registro Común de Escuelas y Plantillas de Personal. Con base en ese registro se fundamenta la estimación del monto presupuestario que se asigna a cada estado. Hacia el cierre del ejercicio fiscal, ese Registro proporciona los elementos para prever las necesidades el año siguiente, con excepción de los conceptos comprendidos en la Previsión para Servicios Personales, que serían transferidos del ramo 25 al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica en el transcurso del año, conforme se fueran requiriendo.[18]

[15] Presidencia de la República, *Iniciativa de Decreto por el que se adiciona y reforma de Ley de Coordinación Fiscal,* 10 de noviembre de 1997, pp. IIII-X.

[16] *Ibid.*, p. VI.

[17] *Ibid.*, p. VIII

[18] *Ibid.*, p. VII.

La ventaja del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica estriba en que se establece un marco bien definido y acotado para determinar el monto de las transferencias que se otorgan a las entidades federativas, las que complementan y estimulan, no sustituyen, a otras fuentes de financiamiento que existan en cada uno de los estados. Al precisarse la capacidad de decisión de los estados en el manejo de recursos para la educación básica, mejorará, sin duda, su aptitud para atraer fondos adicionales de distintos sectores de la sociedad.[19]

A pesar del esfuerzo por precisar competencias respecto a las aportaciones para la educación básica, prevalecen desconfianzas que se manifiestan en el sentido de que el espacio de autonomía ha generado cuestionamientos respecto a las formas para asignar a los estados los recursos que requieren. El órgano central recela de la facilidad con que los gobiernos locales disponen de fondos para solucionar situaciones de conflicto, como las vividas en el momento de la revisión salarial, cuando algunos gobernadores apoyaron a los disidentes para solicitar incrementos fuera de los acordados con el comité central del SNTE.

La federalización, de hecho, no alteró las formas de organización del gasto federal. En la operación administrativa del sistema, la SEP interviene directamente en los procesos de planeación, programación y presupuestación, mediante mecanismos de control de información como la "programación detallada". De igual manera, hace uso de la estadística básica del sistema educativo, las inscripciones anticipadas y los programas de obra pública e infraestructura para la educación.

Los estados, por su parte, tienen mayor libertad para decidir sobre las partidas que les son asignadas; sin embargo, ese margen representa un porcentaje mínimo que no les permite destinar recursos importantes a otro renglón que no sea el de la nómina.[20]

Existe, en síntesis, una percepción generalizada de que las formas de dotación de los recursos responden más a esquemas "inerciales" que, de algún modo, no son congruentes con las formas novedosas que en otros campos han resultado de la federalización. Además, en este delicado asunto hay distorsiones que valdría la pena clarificar con el propósito de transparentar los montos del gasto educativo: primero, los recursos que se asignan a la carrera magisterial se incluyen ahora dentro del rubro de Previsiones, pero sigue siendo una aportación de carácter federal, cuando en realidad se distribuyen a los maestros en los estados; segundo, en el presupuesto federal aparecen otros rubros para educación en ramos destinados a otras áreas y sectores de la adminis-

[19] *Ibid.*, pp. VII-VIII.
[20] *Idem.*

tración pública, lo que también implica alteraciones que habría que eliminar; y tercero, en los gastos educativos estatales también hay diferencias que no se consideran en los montos globales, por ejemplo, algunos estados consideran las participaciones a municipios y otros no las incluyen.[21]

El sindicato de maestros (aunque sería mejor referirnos a sus secciones, ya que no es una estructura monolítica) aparece como un actor fundamental;[22] de hecho, mantiene su carácter nacional y la titularidad del contrato colectivo de trabajo. En Aguascalientes y Nuevo León no manifestó una postura abiertamente contraria a la reforma resultante de la federalización, lo cual contribuyó a allanar el camino. En Oaxaca desempeñó inicialmente un papel protagónico, pues se involucró en una lucha social de espectro más amplio: la democratización del país. Ésta se materializó en un afán por lograr la hegemonía sindical, lo que lo desvió de su ámbito de actuación alejando a los maestros de la discusión y construcción de propuestas relativas a cuestiones propiamente educativas. Y luego, transitó de la confrontación a un rechazo, pero de contenido más conciliador.[23] En Chihuahua, su injerencia en el ámbito educativo se politizó aún más debido a la llegada al gobierno de un partido político de oposición, con lo que las secciones también han pasado de una actitud de abierto conflicto a momentos de entendimiento a partir del establecimiento de difíciles acuerdos. En Guanajuato, la posición de las secciones llegó también a ser de abierto antagonismo, pasando por momentos de relativa conciliación. Puede observarse que en el tema educativo respecto al cual el magisterio sindicalizado ha adoptado una posición más activa, es en el referido a la defensa de la escuela pública, como se advierte en los casos de Oaxaca y Chihuahua.

Este trabajo permite prever que los procesos descentralizadores irán correspondiendo a reformas institucionales permanentes, en la medida en que éstos logren llegar a la escuela y repercutir en la actividad docente; los niños y los maestros habrán de convertirse en los principales receptores de esas reformas; es necesario confiar en las escuelas para llevar a buen término los procesos descentralizadores. Esta preocupación se advierte de manera muy evidente en los casos de Aguascalientes, Guanajuato y Chihuahua. Los primeros pasos en esa dirección se dieron al establecerse órganos encargados de la prestación del servicio en los estados. En Oaxaca se creó el Instituto de Educación Pública del Estado de Oaxaca, y en Aguascalientes el ahora Instituto de Educación de Aguascalientes; ambos estados carecían de servi-

[21] Reunión convocada por el Instituto de Educación de Aguascalientes para discutir el trabajo de P. Latapí y M. Ulloa, "El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo", IEA, 9 a 11 de octubre de 1997.

[22] Véase, en este mismo libro, el trabajo de Alberto Arnaut.

[23] F. J. Ruiz Cervantes, art. cit.

cios educativos federales. En Nuevo León se estableció la Unidad de Integración Educativa, que posteriormente pasó a formar parte de la Secretaría de Educación del estado, y la responsabilidad de ambos organismos recayó en un solo titular. En Chihuahua se fundó un nuevo organismo denominado Servicios Educativos del Estado (SEECH), al cual se le confió la responsabilidad de homologar salarios y prestaciones de los dos sistemas; sin embargo, continúa existiendo el Departamento de Educación, órgano responsable de los servicios educativos estatales antes de la federalización. En Guanajuato se crea el Instituto para la Federalización y Modernización Educativa de Guanajuato (Ifyme), que más tarde (1994) se fusiona con la Secretaría de Educación, Cultura y Recreación del Estado de Guanajuato (Secyr) para promover el proyecto modernizador del sistema educativo.[24]

Las innovaciones —en los estados analizados— han servido para someter a prueba las propuestas contenidas en los programas de reforma educativa; esto a su vez ha permitido imprimir gradualidad a los cambios, identificar claramente a los actores y generar consensos. Quizá un importante elemento está aún poco identificado: la necesidad de darle seguimiento a las innovaciones, que a la postre constituirían un insumo para la institucionalización de los cambios. Existen, sin embargo, algunos esfuerzos por incluir sistemas de evaluación, como ha ocurrido en el caso de Aguascalientes.

Las comunidades educativas están conscientes del proceso descentralizador y aun de los beneficios que probablemente acarreará. En el caso de Chihuahua, se menciona que incluso existen convenciones internacionales en el sentido de que "los procesos de descentralización abren una oportunidad para cambios más profundos y significativos, a través de la distribución de las capacidades y poderes de decisión y acción".[25] En el caso de Aguascalientes, las propuestas formuladas por organismos internacionales (UNESCO) también inspiraron los contenidos del programa de cambio, y se han traducido en ideas-fuerza de la reforma de la educación estatal.[26] Sin embargo, en los casos analizados hay un reconocimiento general de que ha costado tiempo y trabajo el lograr que los efectos puedan percibirse en la realidad inmediata.

Otro aspecto al que en el proceso de federalización no se ha dado la relevancia que por definición le corresponde, es el de la equidad, tanto en lo concerniente a las diferencias que existen entre las diversas comunidades de los estados, como en cuanto a las asignaciones, que suelen ser obstaculizadas por dificultades inherentes a la prestación del servicio en algunas zonas de difícil acceso. En algunos de los casos analizados (Aguascalientes) se in-

[24] C. Fierro, art. cit.
[25] A. Loera, art. cit.
[26] Margarita María Zorrilla, art. cit.

cluyen datos desagregados por municipio, y allí se reflejan disparidades en relación a los servicios educativos que sustentan el argumento de la inequidad.[27] Los programas compensatorios son responsabilidad del órgano central: la fórmula utilizada para resolver parcialmente este problema es mediante las asignaciones para "carga elevada", quedando esta posibilidad en los márgenes de decisión discrecional por parte del órgano central.[28]

Aunque en el proceso descentralizador se han presentado riesgos, vale la pena correrlos impidiendo que decisiones tan complejas y que han costado mucho en aprendizajes colectivos puedan dar marcha atrás. Con todas las limitaciones que muestra este proceso, representa un avance muy considerable respecto a los que se han ensayado en el pasado. En las experiencias recogidas se consigna la importancia que tuvo el énfasis en la cobertura del servicio educativo. En la actual propuesta, "sin dejar de reconocer que la calidad de la educación alcanza su máxima expresión en el trabajo de aula, se entiende ahora que todas las estructuras y las dinámicas institucionales que sostiene ese trabajo están activamente involucradas en la producción de la posible calidad".[29]

El elemento "gestión" aparece como vínculo entre todas las instancias y estratos del sistema educativo y

> da cuerpo a la intención –crítica— de romper con el dominio anquilosado y burocrático de las estructuras y jerarquías como razón suficiente y última para justificar sus acciones. Por ello, cuando el "nuevo" modelo interroga acerca de la responsabilidad por los resultados que se alcanzan, no sólo está interpelando al maestro sino al extenso y complejo aparato que lo recluta y lo mantiene, que lo apoya o no, que lo controla o no; [...] jamás se consideró a sí mismo, o fue concebido como sujeto de rendición de cuentas.[30]

De ahí que el haber observado el proceso en los cinco estados enfatizando la innovación como una forma de gestión, permitió, a su vez, entender cómo opera un proceso macro: la federalización del sistema centrada en la educación básica, aunque sin sacrificar el análisis de las características particulares de cada caso, sirvió como una guía de referencia que facilitaba el identificar la innovación en distintos ámbitos y de manera diferenciada. Esto es, que se presentara como resultante de iniciativas de distintos actores y que operan en diversos estratos: como reforma formulada por los aparatos

[27] *Idem.*
[28] Véase el trabajo de María del Carmen Pardo, en este mismo libro.
[29] *Idem.*
[30] J. Ezpeleta, art. cit.

estatales (Guanajuato, Nuevo León), de manera parcial como iniciativa de los maestros (la innovación emergente en el caso de Chihuahua o los muy iniciales esfuerzos del magisterio en Oaxaca) o una combinación consensada entre las propuestas del ejecutivo estatal y las del magisterio local (Aguascalientes).

La descentralización no puede servir como excusa para que el Estado incumpla sus obligaciones fundamentales; no debe verse como una manera de solucionar los problemas que el Estado nacional no pudo resolver; y tampoco se usará como excusa para su inoperancia la falta de capacidad administrativa de los gobiernos locales en el sentido de que la asimetría de posibilidades y recursos recrudecerá la direccionalidad del órgano central hasta el punto de llegar a fijar la agenda de cuestiones que deben ser tratadas y resueltas en los estados.

Una manera de impedir esto e ir logrando mejores equilibrios es que el órgano central intervenga (asesore) en la definición de las políticas que los propios estados diseñen y propongan. Para ello, una condición *sine qua non* es que se persista en la superación de desconfianzas mutuas que aún subsisten y que afloraron en la investigación de manera bastante evidente.[31]

Otro tema fundamental que mostró la investigación es el referido al comportamiento de los indicadores tradicionales en educación. En Oaxaca y Aguascalientes, donde no existían sistemas estatales de educación, la federalización de manera casi necesaria ha permitido contar con mejores "números" en los renglones de matrícula, eficiencia terminal, etc., como quedó apuntado párrafos arriba. Sin embargo, tanto en Oaxaca[32] como —de manera particular— en el caso de Chihuahua, sí aparece un señalamiento en el sentido de que las tendencias previas al Acuerdo no se han visto modificadas después de su instrumentación, e incluso en Chihuahua este proceso generó algunos vacíos, como quedó apuntado, ejemplificados en el apoyo que prestaban grupos de expertos de los centros de investigación de la ciudad de México para el diseño de programas e innovaciones educativas que han empezado a ser llenados años después por cuadros locales, con la enorme dificultad que esto implica, incluso en términos de los tiempos.[33] De ahí que se destaque el papel desempeñado por un grupo de asesores en el Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica que se emprendió en Guanajuato.[34]

Es también factible que la federalización genere procesos innovadores, pues tiene posibilidades de incluir nuevos recursos, sistemas, programas o po-

[31] M. C. Pardo, art. cit.
[32] F. J. Ruiz Cervantes, art. cit.
[33] A. Loera, art. cit.
[34] Véase C. Fierro, art. cit.

líticas que incidan positivamente tanto en materia de política educativa como en su gestión y administración. Vale la pena recordar que la innovación está ligada en buena medida a la integración de grupos de "expertos", los cuales pueden sentar las bases de conocimientos e información que impulsen un trabajo más sistemático con el fin de mejorar el funcionamiento del sistema. Ésta puede ser también una función de los liderazgos políticos y las personas que están al frente de los gobiernos estatales. El caso de Nuevo León es ilustrativo en el sentido de que fue decisiva la llegada al gobierno de un grupo de "técnicos" promotores de un nuevo estilo de gobierno permeado por el modelo de calidad; la innovación educativa intentó servir como detonante y catalizador de ese proceso, pero éste se vio violentado por las dificultades políticas que interrumpieron la labor del promotor de esa reforma.[35] El caso de Guanajuato da cuenta puntual del desarrollo de un proyecto innovador de magnitudes inéditas, que buscaba una transformación de fondo, a partir del diseño de modelos estratégicos de cambio en todas las esferas del sistema, construido a partir de la existencia de grupos técnicos locales cuyo intercambio con los centros de investigación educativa se había establecido desde tiempo atrás.[36] En el caso de Aguascalientes, coinciden un grupo técnico capaz de "gestionar" la propuesta de cambio y el interés del gobierno en las cuestiones educativas.[37] En Oaxaca[38] costó más tiempo lograr integrar grupos técnicos; sin embrago, es evidente que el proceso de federalización ha constituido un espacio propicio para ir capitalizando de manera positiva aquellas condiciones que existían incluso antes de la firma del Acuerdo, respecto a intereses diversos por incidir en el mejoramiento del sistema educativo.

Es importante también detenerse en la reflexión sobre la necesidad de que el sistema educativo tenga cierta dosis de "gobernabilidad" (que puede perderse, sobre todo por el fenómeno de la alternancia que ha modificado de raíz una buena parte de los soportes en los que se sentó el sistema) y que se cuente con capacidad para construir consensos, condición cada vez más urgente en la medida en que el espectro de actores se ha ampliado no sólo cuantitativamente, sino sobre todo de manera cualitativa. En el caso de Aguascalientes, la Iglesia católica y los sectores privados han adoptado posiciones mucho más "visibles" que las asumidas tradicionalmente.[39]

Parece esencial encontrar, una vez constatada la importancia de esos factores, los mecanismos que permitan la institucionalización de los procesos que han contribuido de manera positiva a enriquecer los sistemas edu-

[35] J. A. Mejía, art. cit.
[36] C. Fierro, art. cit.
[37] Margarita María Zorrilla, art. cit.
[38] Véase el trabajo de J. Ruiz Cervantes, art. cit.
[39] *Idem.*

cativos locales. Las tendencias inerciales no se han logrado modificar de manera drástica, entre otras razones porque el proceso de federalización no toca condiciones estructurales bajo las cuales se desarrolla y consolida el sistema educativo y que tienen que ver con aspectos tan fundamentales como la relación del la SEP con el SNTE, o con la capacidad de financiamiento y desarrollo técnico. Mientras estas características que resultaron "funcionales" al arreglo anterior —esto es, la operación centralizada— no puedan ser erradicadas, difícilmente podrán esperarse resultados diametralmente distintos a los obtenidos hasta ahora, situación que permitiría afirmar que la oportunidad ofrecida por la descentralización podría llegar a perderse. En el documento de Chihuahua se plantea que la descentralización educativa puede generar condiciones propicias para la innovación mediante la aplicación de procesos que aseguren autonomía a las escuelas y la participación directa de padres y maestros en las políticas educativas. Los procesos de descentralización administrativa pueden convertirse en condiciones para la descentralización pedagógica.[40] Pero abonando sobre la experiencia de lo que sucedió en el estado, también se dice que la innovación educativa no sólo se da cuando existen políticas que de manera explícita conducen estos cambios, sino cuando se pierde control sobre el sistema, y los principales actores, que fundamentalmente son los maestros y las autoridades escolares, ponen a prueba nuevas maneras de enfrentar el trabajo cotidiano tanto desde la perspectiva de gestión como de práctica pedagógica. No obstante, los esfuerzos innovadores sí representan una iniciativa local que quizá no logre transformar la realidad, pero que al menos puede influir para mejorar la que existe. La gestión descentralizada de los servicios educativos favorece "aprendizajes" locales que no se habrían logrado de no haberse tomado esta decisión.

Hay otros casos en donde la innovación sólo aparece como resultado de la federalización en la medida en que se ha entendido como lo planteó un supervisor en el Foro de Aguascalientes, como "la gran oportunidad de poner en juego la creatividad de los estados". Pero aun en estos casos habría que buscar los mecanismos que permitieran avanzar hacia el establecimiento de un pacto federal, no nuevo, sino renovado; esto es, establecido de una vez y para siempre sobre nuevas formas de relación entre el gobierno federal y los grupos que interactúan en los sistemas educativos locales. La federalización de la educación debe corresponder al esquema de un auténtico federalismo en la medida en la que: *a*) sea posible una distribución más equitativa del poder (de decisión); *b*) exista la oportunidad de ingresar a una etapa de sana competencia entre los estados, que permita una mejor distribución de los re-

[40] A. Loera, art. cit.

cursos, sin hacer valer esquemas tradicionales que se limitan a contabilizar cuánto se aporta al gasto educativo. Este solo criterio puede distorsionar la realidad, ya que algunos estados no contaban con sistemas estatales y su contribución puede estar, entonces, por debajo de la de otros, lo que obligaría a compararlos, primero, consigo mismos y después a encontrar nuevas formas para premiar los mejores resultados. Sin embargo, la innovación tampoco surge en el vacío; sus contenidos incluyen experiencia acumulada que responde a ciertas pautas culturales propias de cada localidad; y *c*) trabajar en correspondencia con el ingreso del país para establecer intercambios internacionales intensos en todos los sectores, lo que obligará a la innovación educativa a convertirse en una condición necesaria, aunque no suficiente, para no sólo lograr que la educación se imparta, sino que se haga con calidad.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AHEA	Archivo Histórico del Estado de Aguascalientes
AHSEP	Archivo Histórico de la Secretaría de Educación Pública
ANMEB	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
ANMEBN	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal
Aprobee	Programa de Becas a la Excelencia Educativa
Banobras	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cam	Programa de Carrera Magisterial
CAM	Centro de Actualización del Magisterio
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CCE	Centro Coordinador Empresarial
Cchep	Centro Chihuahuense de Posgrado
CDP	Comité de Defensa Popular
Cecam	Centro de Capacitación y Actualización de Maestros
Cecse	Centro de Cómputo y Servicios Educativos
Cecyteg	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Guanajuato
Cedes	Centros de Desarrollo Educativo
Cedipio	Centro Diocesano de Pastoral Indígena de Oaxaca
CEE	Centro de Estudios Educativos
CEEP	Consejo Estatal de Educación Pública
CEG	Centro de Estudios Generales
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
Cendi	Centro de Desarrollo Infantil
Cendis	Centros de Desarrollo Infantil
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPS	Consejo Estatal de Participación Social
CES	Comité Ejecutivo Seccional
CESU	Centro de Estudios Sobre la Universidad
CETE	Consejo Estatal Técnico de la Educación

CEU	Centro de Estudios sobre la Universidad
CICE	Centro para la Innovación y Calidad de la Educación
CID	Centro de Investigación y Desarrollo
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIE	Centro de Innovación Educativa
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CIIH	Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humaniddes
Cinvestav	Centro de Investigación y Estudios Avanzados
CISE	Comisión para la Integración del Sistema Educativo
Ciyda	Coordinación de Investigación y Desarrollo Académico
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CNTE	Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación
Cobaos	Colegios de Bachilleres
COCEI	Coalición Obrero-Campesino-Estudiantil del Istmo
Coeeba	Computación Electrónica en la Educación Básica
Colmex	El Colegio de México
Comie	Consejo Mexicano de Investigación Educativa
Conaculta	Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
Conacyt	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
Conafe	Consejo Nacional de Fomento Educativo
Conalep	Consejo Nacional de Educación Profesional ?
Conalte	Consejo Nacional Técnico de la Educación
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
Coplade	Convenio de Planeación para el Desarrollo
Copladeg	Convenio de Planeación para el Desarrollo de Guanajuato
Corpeg	Comisión Coordinadora para la Reforma Política del Estado de Guanajuato
CP	Coordinadora de la Tarahumara
Creece	Crédito Educativo para Continuar Estudiando
CRENO	Centro Regional de Educación Nacional de Oaxaca
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana
CTE	Consejos Técnicos Escolares
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DDF	Departamento del Distrito Federal
DE	Departamento de Educación
DEF	Dirección de Educación Federal
DGDS	Dirección General de Desarrollo Social
DGEC	Dirección General de Educación y Cultura
DGETA	Dirección General de Educación Tecnológica
DGETI	Dirección General de Educación Tecnológica Industrial
DGEPET	Dirección General de Educación Primaria en los Estados y Territorios

DGSOT	Dirección General de Supervisión y Orientación Técnica
DIE	Departamento de Investigaciones Educativas
DO	Coordinación de Asesores en Desarrollo Organizacional del Ejecutivo
DO	*Diario Oficial*
EDEB	Estudio Diagnóstico en Educación Básica
EDUSAT	Red Satelital de Televisión Educativa
Edypro	Sociedad Civil Educación y Prospectiva
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAT	Frente Auténtico del Trabajo
FCE	Fondo de Cultura Económica
Fcpys	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
FLACSO	Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
IDANIS	Instrumento de Diagnóstico Académico a Alumnos de Nuevo Ingreso a Secundaria
IAPO	Instituto de Administración Pública de Oaxaca
IEA	Instituto de Educación de Aguascalientes
IEBNE	Instituto de Educación Básica y Normal en el Estado
IEEPO	Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca
Ifyme	Instituto para la Federalización y Modernización Educativa
IIPE	Instituto Internacional de Planificación de la Educación
IISUABJO	Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma Benito Juárez
IMES	Instituto Mexicano de Estudios Sociales
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INEA	Instituto Nacional de Educación para Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INI	Instituto Nacional Indigenista
Inireb	Instituto Nacional de Investigación sobre Recursos Bióticos
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISEPEG	Instituto Superior de Estudios Pedagógicos del Estado de Guanajuato
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Isssteleón	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado de Nuevo León
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
ITESO	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
ITO	Instituto Tecnológico de Oaxaca
MMEM	Movimiento Mexicano para la Escuela Moderna
MRM	Movimiento Revolucionario del Magisterio
OEA	Organización de los Estados Americanos

OIE	Organización Iberoamericana de Educación
ONG	Organización no gubernamental
ONOEM	Organización Nacional de Observadores Electorales de México
OREALC	Oficina Regional UNESCO para América Latina y el Caribe
ORSEI	Oficina Regional de Servicios Educativos Integrados
PACAEP	Programa de Actividades Culturales de Apoyo a la Educación Primaria
PALEM	Programa para el Aprendizaje de la Lecto-Escritura y las Matemáticas
PAM	Programa de Actualización del Magisterio
PAN	Partido Acción Nacional
PARE	Programa para Abatir el Rezago Educativo
PAREB	Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PE	Proyecto Escolar
PEA	Proyecto de Educación Alternativa
PEAM	Programa Emergente de Actualización del Magisterio
PECEB	Programa Estatal para la Calidad de la Educación Básica
PEE	Programa Estatal de Educación
Pemex	Petróleos Mexicanos
PEO	Proyecto Educativo Oaxaca
PESEECH	Plan Estratégico del Sector Educativo del Estado de Chihuahua
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
PIB	Producto Interno Bruto
PIDEC	Programa Integral de Desarrollo Educativo y Comunitario: una Educación para la Vida
PME	Programa de Modernización Educativa
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRODEI	Proyecto para el Desarrollo de la Educación Inicial
Profeco	Procuraduría Federal del Consumidor
Pronalees	Programa Nacional de Lectura y Escritura
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PT	Partido del Trabajo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
REDUC	Red Latinoamerica de Documentación en Educación
Renae	Programa de Recuperación de Niños con Atraso Escolar
SCEP	Servicios Coordinados de Educación Pública
SCEPE	Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SE	Sector Educativo
SEB	Sistema Estatal de Becas
SEBCE	Sistema Estatal de Becas y Créditos Educativos
Sebyn	Secretaría de Educación Básica y Normal
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
Secofi	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
Secyr	Secretaría de Educación, Cultura y Recreación
SEE	Sistema Estatal de Evaluación
SEECH	Servicios Educativos del Estado de Chihuahua
SEG	Secretaría de Educación de Guanajuato
SEP	Secretaría de Educación Pública
SEPAM	Sistema Estatal Permanente para la Actualización del Magisterio
Sepanal	Secretaría del Patrimonio Nacional
Seplade	Secretaría de Planeación y Desarrollo
SGG	Secretaría General de Gobierno
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Simple	Sistema Integral de Manejo y Planeación Escolar
SISE	Sistema Integral de Superación Educativa
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
Spyf	Secretaría de Planeación y Finanzas
SSCEPE	Secretaría de los Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado
STERM	Sindicato de Trabajadores de la Educación de la República Mexicana
Subsede	Subunidad de Servicios Descentralizados
Subsedes	Subunidades de Servicios Descentralizados
TGE	Talleres Gráficos del Estado (Guanajuato)
TLC	Tratado de Libre Comercio
UAA	Universidad Autónoma de Aguascalientes
UABJO	Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca
UACH	Universidad Autónoma de Chihuahua
UAM-X	Universidad Autónoma Metropolitana, plantel Xochimilco
UANL	Universidad Autónoma de Nuevo León
UDEM	Universidad de Monterrey
UG	Universidad de Guanajuato
UIA	Universidad Iberoamericana
UDI	Unidad de Difusión e Información del Instituto de Educación de Aguascalientes
UIE	Unidad de Investigación Educativa
UME	Unidad Municipal de Educación
Umes	Unidades Municipales de Educación

UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UPN	Universidad Pedagógica Nacional
Usede	Unidad de Servicios Educativos a Descentralizar
Usedes	Unidades de Servicios Educativos a Descentralizar
ZEB	Zona de Educación Básica

Federalización e innovación educativa en México
se terminó de imprimir en junio de 1999 en los talleres
de Encuadernación Técnica Editorial, S.A.
Calz. San Lorenzo 279, locales 45 a 48,
Col. Granjas Estrella 09880 México, D.F.
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.
Tipografía, formación y negativos: Literal, S. de R.L. Mi.
Cuidó la edición Natalia Mata N. en Literal
bajo la coordinación del Departamento de
Publicaciones de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

En este libro se recogen estudios que permiten entender el proceso de la descentralización de los servicios de educación básica transferidos por el gobierno federal a los gobiernos estatales a partir del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de mayo de 1992.

Estos estudios están divididos en dos grandes apartados: los referidos a aspectos generales del proceso de la descentralización educativa en los que se resaltan tanto los antecedentes históricos de ese cambio, como el papel de actores fundamentales en dicho proceso: la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), así como los llamados estudios de caso que incorporan un análisis detallado de las formas tanto administrativas como pedagógicas ensayadas en cinco estados de la República para recibir y gestionar los servicios educativos transferidos.

Aguascalientes, Guanajuato, Chihuahua, Nuevo León y Oaxaca fueron los estados seleccionados para observar la transferencia de los servicios de educación básica, subrayando de manera destacada la oportunidad que tendrían para generar innovaciones en el campo educativo, a partir del momento en que se convirtieran en responsabilidad de los respectivos gobiernos estatales. En el análisis de los cinco estados se incorporaron elementos que permitieron hacer un ejercicio de comparación y llegar a conclusiones preliminares, puesto que se trata de un proceso en gestación.



EL COLEGIO DE MÉXICO

